



DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR  
ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

# 7<sup>ème</sup> COLLOQUE ANNUEL

ABIDJAN

## La Gestion financière des Collectivités locales

**Synthèse des travaux**



## Avant-propos

*Le VII<sup>e</sup> colloque international de l'Association Internationale des Services du Trésor s'est tenu à Abidjan, en Côte d'Ivoire, les 28 et 29 novembre 2013, sur le thème : « La gestion financière des collectivités locales ».*

*Le débat sur la décentralisation et la gestion financière des collectivités locales est un thème central en matière de finances publiques, en raison du poids très important que ces collectivités représentent dans les économies nationales, dans un contexte économique et financier très contraint en période de crise.*

*Il implique de s'interroger sur l'évolution moderne de cette gestion en termes de structures, de personnels et d'outils pour une meilleure gouvernance des finances locales et sur le rôle des services du Trésor qui apparaît essentiel dans ce cadre.*

*La participation importante (près de 90 délégués de 23 pays et organisations internationales) montre l'intérêt porté par nos pays membres et invités pour cette thématique.*

*Le colloque a eu pour objectif de favoriser la réflexion sur cette problématique dans le cadre d'une table ronde et de trois sessions, au cours desquelles 16 intervenants de pays et d'organisations internationales d'horizons différents ont bien voulu prendre une part active dans les échanges, en modérant une session ou en partageant leur expérience.*

*Les travaux ont permis de donner une vision d'ensemble des enjeux et des problématiques liées aux finances locales en abordant les sujets suivants :*

- *les enjeux financiers de la décentralisation ;*
- *le financement des collectivités locales ;*
- *le rôle du comptable public ;*
- *les systèmes d'information financière.*

*A l'issue des débats, plusieurs constantes se sont dégagées :*

- ✓ *l'absence de modèle uniforme en matière de décentralisation ;*
- ✓ *la longueur du processus de décentralisation, qui reste inachevé dans quasiment tous les pays ;*
- ✓ *l'importance de réviser et de moderniser les mécanismes qui régissent les relations entre les différents niveaux de l'organisation administrative ;*
- ✓ *la nécessité de renforcer les capacités des différents acteurs (formation) ;*
- ✓ *le respect strict des périmètres d'action des ordonnateurs et des comptables, tout en développant le rôle de conseil et d'assistance du comptable public auprès de l'ordonnateur ;*
- ✓ *la nécessité de mettre en place des outils et des systèmes d'information pour une remontée fiable des données financières.*

*Les retours des participants ont montré que l'organisation des travaux a été très appréciée par les délégués, tout en souhaitant qu'il soit accordé encore plus de place aux débats. Celle-ci va donc être développée lors du prochain colloque qui se tiendra à Madagascar du 10 au 13 novembre 2014, avec l'organisation de tables rondes facilitant des échanges plus larges.*

*Je voudrais adresser aux intervenants tous mes remerciements pour avoir accepté de mutualiser leurs expériences et consacré beaucoup de temps pour préparer leurs interventions, malgré les responsabilités qu'ils exercent dans leurs administrations respectives.*

*Je remercie également tous les participants qui sont venus apporter leur contribution, partager leur expérience et contribuer ainsi à l'enrichissement mutuel des membres de l'AIST.*

*Enfin, au nom de tous les participants qui ont plébiscité l'organisation du colloque, j'adresse mes remerciements les plus sincères et les plus chaleureux à M. Adama KONE, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique de Côte d'Ivoire, et à toute son équipe, pour la qualité de leur accueil et leur très grand professionnalisme, ainsi que leur soutien toujours très actif à nos actions.*

*Didier CORNILLET*

*Secrétaire général*



# Synthèse des travaux du colloque

## S O M M A I R E



Avant-Propos.....	1
Termes de référence.....	5
Allocutions d'ouverture.....	7
Session 1 – Table ronde : Les enjeux financiers de la décentralisation .....	14
Session 2 : Le financement des collectivités locales .....	29
* Fiscalité locale et transferts financiers (Abdoulaye DIENG).....	29
* La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales (Ayawovi Soékey SALLAH) .....	31
* La comptabilité, soutien de la gestion locale (Rachid TOUZI) .....	32
Session 3 : Le rôle du comptable public.....	39
* Le soutien à l'élaboration des budgets locaux (Oulaï Boniface GASTON).....	39
* Rôle de conseil du comptable et analyse des risques (Orlando ROBIMANANA) .....	40
Session 4 : Quels systèmes d'information pour la gestion financière du secteur public local ?.....	47
* Cas du Maroc (Mohammed MERZOUKI).....	47
* Cas du Vietnam (LE Thi Anh) .....	54
* Cas du Burkina Faso (Seydou BARRO).....	68
* Cas de la France (Pierre JUANCHICH).....	69
Clôture.....	75
Présentation des intervenants.....	79
Participants.....	85



## « La gestion financière des collectivités locales »

### Termes de référence

Si l'organisation territoriale et la place laissée aux collectivités locales sont très largement diversifiées selon les États, le débat sur la décentralisation illustre constamment l'intérêt porté au rôle et à l'action des autorités locales. Une tendance forte est manifeste : ces collectivités sont devenues un relais majeur de l'action publique, avec une autonomie croissante au service du développement des territoires, notamment économique, et au service de leurs habitants.

Ainsi, les différentes politiques de décentralisation n'ont cessé d'accroître les compétences des collectivités locales et leur poids dans la vie publique. L'autonomie de gestion dont elles bénéficient fait de la question de leur financement un défi majeur.

La mise en place de tels modèles ne peut faire l'économie d'outils destinés à assurer la soutenabilité des finances locales. Le contexte actuel de crise des finances publiques a mis en lumière de nouveaux risques liés à la gestion financière locale dont les répercussions ne peuvent être ignorées.

Or, le financement de l'action locale doit répondre à une triple exigence pour soutenir l'exercice de la démocratie locale et assurer la réalité de l'autonomie de gestion des collectivités locales. Tout d'abord vis-à-vis du citoyen, pour qui l'échelon local constitue un lien privilégié avec le Service public. Ensuite vis-à-vis des élus locaux dont la responsabilité de soutien en matière fiscale et budgétaire doit être assurée. Enfin, vis-à-vis des bailleurs de fonds et financeurs pour qui la fiabilité et la transparence de l'information comptable sur l'exécution des politiques menées par les collectivités est essentielle.

Le rôle des services du Trésor apparaît donc comme essentiel dans l'accompagnement financier des collectivités locales. La politique budgétaire, la maîtrise des finances publiques locales et la nature des liens financiers avec l'État central constituent des marqueurs importants de la capacité de l'État à donner aux collectivités locales un cadre structurant respectant à la fois leur rôle et leur autonomie.

Compte tenu de ces nouvelles exigences, l'AIST propose à ses membres de les réunir dans un colloque sur la gestion financière des collectivités locales.

Ce thème sera exploré sous forme d'échanges d'expériences suivis de débats.

\* \* \*

#### **► Les enjeux financiers de la décentralisation**

En réorganisant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, la décentralisation définit un champ d'action nouveau pour le développement local et la recherche d'une meilleure qualité de service public. L'effectivité de l'exercice des compétences locales s'articule autour de la capacité des collectivités à les financer. La décision locale doit en effet pouvoir être soutenue à hauteur des réalités économiques du territoire, des attentes de la population et des ambitions de leur développement.

Néanmoins, les disparités entre les collectivités induisent des problématiques liées à l'égalité entre les territoires. Les systèmes de gestion locale doivent donc assurer la coordination des actions menées par les collectivités locales de manière à garantir la cohésion du territoire national tout en facilitant l'initiative locale.

Les débats aborderont ces enjeux et tenteront de définir les différentes réponses qui peuvent être apportées à cette question.

### **▷ Le financement des collectivités locales**

L'importance des enjeux financiers de l'action locale incite les administrations financières à accompagner les mouvements de décentralisation, dans la mesure où, malgré une autonomie affichée d'administration, les collectivités locales ne maîtrisent pas totalement leurs ressources car le plus souvent, elles restent dépendantes des dotations de l'Etat.

Les moyens et mécanismes mis en œuvre feront l'objet de présentations et de débats pour permettre de mettre en perspective des approches différentes et de partager les meilleures pratiques.

### **▷ Le rôle du comptable public**

Les problématiques relatives au comptable public sont nombreuses : rôle de conseil des services du Trésor aux élus locaux pour la gestion de leurs ressources, analyse des risques liés aux situations budgétaires et financières des collectivités, exécution et suivi du budget.

Les présentations analyseront ces différentes problématiques au regard du rôle et des moyens des comptables publics.

### **▷ Les systèmes d'information de gestion financière du secteur public local**

Les évolutions du cadre et des métiers de la gestion locale impliquent la nécessité d'un système d'information accompagnant la modernisation de la gestion financière.

Les disparités entre collectivités induisent des besoins différents auxquels les services du Trésor doivent s'adapter. Point de rencontre entre les besoins de l'ordonnateur et le soutien apporté par le comptable, le SI constitue un élément de réponse important dont la fiabilité permet d'établir une relation de confiance nécessaire à la gestion saine des finances locales.

Le SI doit non seulement assurer le lien entre le gestionnaire local et le comptable, mais aussi fournir les informations utiles au niveau national pour permettre un pilotage efficace en termes de suivi et de financement.

La phase de conception du système d'information apparaît donc comme primordiale. Si elle permet, d'une part, de définir un cadre permettant de normaliser les pratiques, elle doit également, d'autre part, proposer des paramétrages suffisamment souples pour adapter les fonctionnalités et les restitutions aux diverses réalités locales et à leurs évolutions.

Les échanges aborderont l'ensemble de ces problématiques tout au long de la chaîne budgétaire de la prévision jusqu'aux restitutions comptables, en passant par la gestion de la trésorerie locale, l'aide à l'exercice d'un contrôle hiérarchisé de la dépense, la maîtrise des risques liés aux processus et les besoins en termes d'analyse financière.



**Discours de M. Adama KONE**  
**Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique de Côte d'Ivoire,**  
**Président de l'AIST**



**Madame le Ministre auprès du Premier Ministre, chargé de l'Economie et des Finances,**

**Mesdames et Messieurs les Représentants des Membres du Gouvernement,**

**Excellences, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,**

**Mesdames et Messieurs les élus,**

**Mesdames et Messieurs les Représentants des Organisations Internationales, partenaires au développement,**

**Monsieur le Directeur national de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest,**

**Messieurs les Directeurs généraux,**

**Mesdames et Messieurs les Directeurs centraux,**

**Monsieur le Secrétaire général de l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST),**

**Mesdames et Messieurs les délégués des Pays membres de l'AIST,**

**Honorables invités,**

**Chers amis de la presse,**

**Mesdames et Messieurs,**

C'est pour moi un grand honneur et un immense plaisir de vous accueillir dans cet édifice emblématique de l'Hôtel Ivoire, l'un des symboles du miracle économique ivoirien des années 70, à l'occasion du 7<sup>ème</sup> Colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST) dont le thème est : « la gestion financière des collectivités locales ».

Permettez-moi, à l'entame de mon propos, de saluer chaleureusement tous nos honorables invités, les membres du Gouvernement qui, quoique retenus par l'actualité à l'intérieur du pays à l'occasion de la visite du Chef de l'Etat dans la Région du GBEKE, au centre de la Côte d'Ivoire, ont bien voulu se faire représenter.

Qu'il me soit permis également de saisir encore une fois cette opportunité pour rendre hommage à Madame le Ministre auprès du Premier Ministre, chargé de l'Economie et des Finances, qui n'a ménagé aucun effort pour être des nôtres, confirmant ainsi tout l'intérêt qu'elle accorde à ce colloque placé sous son parrainage.

Je voudrais adresser mes vives salutations aux Ambassadeurs accrédités en Côte d'Ivoire, aux élus et aux Représentants Résidents des Institutions Financières Internationales pour leur présence distinguée qui témoigne de la considération qu'ils ont pour notre association.

Je ne saurais oublier nos amis de la Presse nationale et internationale pour le travail remarquable qu'ils accomplissent au quotidien donnant ainsi de la visibilité et de la lisibilité à nos actions.

Je voudrais particulièrement adresser mes mots de cordiale bienvenue à tous les Directeurs généraux, les Directeurs et responsables des services du Trésor des pays membres de l'AIST représentés à ces assises.

**Chers collègues,**

Venus d'horizons divers, votre présence effective à Abidjan, sur les bords de la lagune Ebrié, traduit votre attachement aux valeurs qui fondent l'existence de notre Association commune, à savoir :

- le partage d'expériences en vue d'optimiser l'efficacité et l'efficience des services du Trésor ;
- l'établissement de relations professionnelles ou personnalisées entre les responsables des services du Trésor ;
- le développement de formes de coopération multilatérale, pour ne citer que celles-là.

En effet, depuis sa création en 2006 à Antananarivo (Madagascar), l'AIST a su en peu de temps s'imposer comme un des regroupements transnationaux qui répond le mieux aux préoccupations de ses membres.

Loin d'être un forum de discussions non productives, chacune des rencontres de notre Association a permis d'apporter des solutions ou des réformes à même d'optimiser les performances et d'améliorer les prestations des services du Trésor de nos différents Etats membres.

**Mesdames et Messieurs,**

J'apprécie à sa juste valeur l'honneur fait à la Côte d'Ivoire d'abriter cette importante plateforme d'échanges.

Je voudrais saisir l'occasion que m'offre cette tribune pour réitérer de vive voix ma profonde gratitude à tous les membres qui ont bien voulu, unanimement, me confier la présidence de l'AIST, au titre de l'année 2013, à l'issue de l'Assemblée générale qui s'est déroulée le 16 novembre 2012, à Hammamet en Tunisie.

Ce fut une expérience exaltante pour moi-même et une opportunité pour mon pays qui sortait d'une décennie de crise militaro-politique.

Il était important pour nous de donner un signal fort au monde entier quant à la volonté des Ivoiriens de renouer avec la normalité par notre présence constante et remarquée aux grands forums mondiaux du « donner et du recevoir ».

Merci à toutes et à tous de nous avoir soutenus et de donner ainsi à la Côte d'Ivoire une autre occasion d'être sous les feux des projecteurs dans une meilleure posture.

Aux Etats membres qui n'ont pas encore assuré la présidence tournante de notre Association, je vous encourage à vous porter candidats.

Quant aux Etats qui hésitent encore à adhérer à l'AIST, je lance un appel pressant à intégrer ce véritable creuset d'enrichissement mutuel.

**Mesdames et Messieurs,**

Le 7<sup>ème</sup> Colloque de l'AIST, qui s'inscrit dans le droit fil de nos activités statutaires, sera consacré aux échanges sur la problématique de la gestion financière des collectivités locales.

En effet, pour jouer efficacement leur rôle de relais de l'action publique, les collectivités locales doivent bénéficier des effets induits de l'autonomie de gestion.

Malheureusement, force est de constater que les difficultés liées à la mise à disposition des ressources financières, à la maîtrise des dépenses, au gel, voire à l'annulation de projets d'investissements et j'en passe, constituent autant d'éléments qui font de la question du financement un défi majeur pour les collectivités locales.

Quelles solutions adopter donc pour maintenir ou restaurer une bonne santé financière et répondre au mieux à la demande économique et sociale de nos concitoyens ?

Telle est en substance la trame des interrogations qui devraient guider nos réflexions axées sur les thématiques ci-après :

- les enjeux financiers de la décentralisation ;
- le financement des collectivités locales ;
- le rôle du comptable public ;
- les systèmes d'information financière.

### **Mesdames et Messieurs,**

Les centres d'intérêts ainsi énoncés constituent des orientations stratégiques qui attendent de nous des approches innovantes et pragmatiques.

Je reste, pour ma part, persuadé que de la confrontation de nos expériences diverses et de l'expertise avérée des participants, ici rassemblés, naîtront des solutions partagées et adaptées à nos attentes à la fois spécifiques et communes.

Pour terminer, je voudrais souhaiter un très bon séjour à toutes et à tous en terre ivoirienne, en espérant que ce pays d'hospitalité vous laisse des souvenirs agréables et qu'il devienne désormais la destination préférée pour vos vacances.

Je vous remercie de votre aimable attention.



## **Allocution d'ouverture de M. Gilles BERTEAU Secrétaire général de l'AIST**



**Madame le Ministre auprès du Premier Ministre chargé de l'Economie et des Finances,**

**Messieurs les représentants des Ministres d'Etat,**

**Mesdames et Messieurs les Représentants du Gouvernement de la Côte d'Ivoire, Excellences, Messieurs les Ambassadeurs,**

**Monsieur le Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique, Président de l'AIST,**

**Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux,**

**Mesdames et Messieurs les Directeurs,**

**Mesdames et Messieurs les délégués des pays membres de l'AIST,**

**Distingués invités,**

**Mesdames et Messieurs,**

C'est un grand honneur et un plaisir pour moi de me trouver devant vous aujourd'hui, à Abidjan, pour le 7<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor.

Permettez-moi, Madame le Ministre et Monsieur le Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique, de vous remercier chaleureusement, au nom de tous les participants, d'avoir bien voulu accueillir notre colloque international en terre ivoirienne et de manifester par votre présence, Madame le Ministre, votre attachement à l'AIST.

Le colloque annuel est un moment particulièrement important pour les membres de notre jeune organisation qui ont plaisir à se rencontrer au plus haut niveau pour échanger sur des thèmes qu'ils ont eux-mêmes choisis en fonction de leurs attentes et de leurs préoccupations.

Le thème de la gestion financière des collectivités locales retenu pour les travaux de ce 7<sup>ème</sup> colloque traduit la volonté des membres de l'AIST d'accompagner les mouvements de décentralisation.

Nos administrations doivent relever les défis auxquels les exigences du contexte local les confrontent. La bonne gouvernance, la transparence, une plus grande efficacité nous poussent à imaginer de nouvelles approches pour rendre compte fidèlement de l'action des collectivités locales.

Dans le cadre de la décentralisation, les services du Trésor doivent répondre à une triple exigence. Tout d'abord vis-à-vis du citoyen pour qui l'échelon local est un lien privilégié avec le service public. Ensuite, vis-à-vis des élus locaux qui attendent beaucoup des conseils que nos administrations peuvent leur apporter en matière fiscale et budgétaire. Enfin, vis-à-vis des bailleurs de fonds qui souhaitent que l'information comptable sur l'exécution des politiques menées par les collectivités leur permette de connaître leur situation financière et d'apprécier la qualité de leur gestion.

Les deux jours de travaux qui s'ouvrent aujourd'hui ont pour objectif de favoriser la réflexion sur cette problématique dans le cadre d'une table ronde qui abordera les enjeux financiers de la décentralisation et de trois sessions au cours desquelles plusieurs pays membres de l'AIST feront part de leur expérience. Je voudrais à cet égard remercier les 16 intervenants des pays et des organisations internationales qui ont bien voulu prendre une part active dans ces échanges, en modérant une session ou en faisant une communication.

L'intérêt suscité par le thème de nos travaux se traduit dans la participation au colloque : plus de 90 représentants de 20 pays et de 4 organismes internationaux ont répondu à votre invitation, Madame le Ministre et Monsieur le Directeur général, même si beaucoup n'ont pas pu nous rejoindre en raison de l'actualité budgétaire particulièrement chargée en cette fin d'année dans de nombreux pays.

Je forme le vœu que les échanges et les débats soient animés et que chacun y trouve matière à sa propre réflexion une fois de retour dans son pays.

**Madame le Ministre,**

**Monsieur le Directeur général, Président de l'AIST,**

Permettez-moi de vous remercier au nom de tous les participants pour la qualité et la chaleur de l'accueil qui nous a été réservé depuis notre arrivée. Depuis de longs mois que nous travaillons avec le comité d'organisation, brillamment piloté par M. Lassina FOFANA, j'ai pu mesurer l'engagement et le professionnalisme de chacun, gage d'une réussite assurée.

L'action du comité d'organisation et les moments de convivialité que vous avez prévu de nous offrir au cours de notre séjour à Abidjan favoriseront les rencontres entre délégués. Il est en effet particulièrement important que le colloque soit l'occasion pour tous les délégués de mieux se connaître et, au-delà de leurs diversités, de nouer des relations directes en vue de développer encore davantage les liens entre leurs administrations réunies grâce à l'AIST. Ces rencontres sont aussi l'occasion de découvrir de nouveaux pays, de nouvelles cultures. Je ne doute pas que vous serez ravis de votre visite en Côte d'Ivoire et que vous apprécierez votre séjour.

Je souhaite donc à tous les délégués présents un excellent colloque et un agréable séjour à Abidjan.

Je vous remercie.



## Allocution de Mme Nialé KABA

Ministre auprès du Premier Ministre, chargée de l'Economie et des Finances de la Côte d'Ivoire



**Messieurs les Membres du Gouvernement,  
Monsieur le Représentant du Gouverneur du District d'Abidjan,  
Madame et Messieurs les Maires,  
Excellences, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs les Représentants des Organisations Internationales,  
partenaires au développement,  
Monsieur le Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique, Président  
de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Monsieur le Directeur national de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest,**

**Messieurs les Directeurs généraux,**

**Mesdames et Messieurs les délégués des Pays membres de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Honorables invités,**

**Chers amis de la presse,**

**Mesdames et Messieurs,**

C'est avec un grand plaisir que je prends la parole ce jour, à l'occasion de la présente cérémonie consacrée à l'ouverture du 7<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor, en abrégé AIST.

Je voudrais à cette occasion souhaiter la cordiale bienvenue aux délégations étrangères qui ont effectué le déplacement d'Abidjan en si grand nombre. Le choix de notre pays pour abriter ces assises dont l'envergure n'est plus à démontrer me réjouit à plus d'un titre.

Je saisis l'opportunité offerte par cette tribune pour saluer et remercier les membres du Gouvernement ainsi que les Ambassadeurs accrédités en Côte d'Ivoire qui, en dépit de leurs nombreuses contraintes, ont bien voulu rehausser cette rencontre de leur présence distinguée.

Permettez-moi, par ailleurs, de renouveler ma sincère gratitude à l'AIST, pour l'honneur fait à la Côte d'Ivoire, à travers l'élection de Monsieur KONE Adama, Directeur général de la Comptabilité Publique, en qualité de Président d'une Association aussi prestigieuse.

**Honorables invités, Mesdames et Messieurs,**

Le thème qui nous réunit ce jour, à savoir « La gestion financière des collectivités locales », touche aux aspects financiers du développement local et revêt, de ce fait, une importance singulière.

En effet, le transfert des compétences de l'Etat au profit des collectivités locales induit une certaine autonomie de gestion. Il revient donc à l'Etat de mettre à leur disposition le financement nécessaire à l'exercice des compétences transférées. Or, le contexte actuel de rareté des ressources rend difficile, voire impossible, l'impérieuse adéquation entre les moyens financiers dont disposent les collectivités locales et les moyens qui leur sont dévolus. Dès lors, se pose avec intérêt la question de l'efficacité de la gestion des finances locales.

En ce qui concerne la Côte d'Ivoire, la politique de décentralisation, initiée en 1980, a connu une nouvelle orientation depuis 2011, dans le cadre du programme du Président de la République, Son Excellence Monsieur Alassane OUATTARA.

Cette politique se fonde, en effet, sur l'exécution du Plan national de Développement 2012-2015 qui enregistre déjà des résultats satisfaisants, avec une croissance attendue à environ 9 % à fin 2013 et une amélioration tangible des conditions de vie des populations, aussi bien à Abidjan qu'à l'intérieur du pays.

En dépit des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation et du développement local, des faiblesses sont à relever dans le dispositif de gestion de nos collectivités locales.

L'évaluation des finances publiques locales ivoiriennes, par une récente mission de la Banque Mondiale, a notamment mis en évidence des transferts de compétences non accompagnés de transferts de ressources financières indispensables à l'atteinte des objectifs de la politique de décentralisation.

A cette insuffisance s'ajoute une absence de maîtrise, par les responsables locaux, du potentiel de leurs collectivités, ce qui ne leur permet pas de faire des prévisions de recettes fiables et d'assurer une bonne gestion de la trésorerie.

Cet état de fait est exacerbé par la mobilisation tardive des transferts et subventions de l'Etat, toute chose qui entraîne un manque d'intérêt des investisseurs vis-à-vis des marchés des collectivités locales, en raison de l'accumulation d'importants arriérés de paiement.

L'atteinte des objectifs poursuivis dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation en Côte d'Ivoire est ainsi tributaire de la viabilité de nos finances publiques locales.

### **Mesdames et Messieurs,**

Les obstacles à surmonter dans la gestion financière des entités décentralisées sont, à bien des égards, communs à beaucoup de pays membres de l'AIST.

Il va sans dire que les défis qui attendent nos Etats dans l'optique d'une réelle autonomie de gestion des collectivités locales sont à la fois multiformes et complexes.

Je voudrais donc vous encourager à analyser les problèmes ainsi posés et proposer des solutions idoines, susceptibles d'impulser efficacement le développement local.

Au regard de la diversité des expertises ici rassemblées, je ne doute point que les conclusions de ce colloque seront à la hauteur des attentes de nos Etats respectifs.

C'est sur cette note d'espoir que je déclare ouvert le 7<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor sur le thème «La gestion financière des collectivités locales».

Merci de votre aimable attention.

## **Table-ronde : Les enjeux financiers de la décentralisation**

**Modérateur** : Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Directeur général de la Comptabilité publique

**Panélistes** :

- Adama Koné, Côte d'Ivoire, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique
- Henri Loundou, Congo, Directeur général de la Comptabilité publique
- Noël Eyrignoux, France, Délégué du Directeur général des Finances publiques
- Xavier Rame, FMI, Economiste au Département des Finances publiques du FMI

**Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Modérateur**



La décentralisation est le mode de gouvernance privilégié par les États, mais sans arriver jusqu'à ce jour à en achever le processus. Pourquoi ?

Le fonctionnement de toute administration nécessite de disposer de suffisamment de ressources pour exercer sa mission de service public envers les citoyens. Or, aujourd'hui, un décalage existe entre les ressources disponibles et les besoins de ces derniers, en l'absence de politique publique claire et conçue de manière partagée avec l'ensemble des intervenants, pour déterminer précisément le volume de service public qui peut être octroyé à la population et les priorités. Ce déséquilibre peut conduire à l'endettement.

Deux points peuvent être évoqués :

1. La décentralisation de la fiscalité a permis de donner le pouvoir aux collectivités locales de collecter la ressource et de l'utiliser à leur manière, sans toutefois pouvoir couvrir leurs besoins (en moyenne seulement 30% de besoins couverts, ce qui est loin d'être satisfaisant).

Si des effets positifs ont pu être constatés (développement du système associatif et des aides), leur impact ne peut être mesuré. En outre, les inégalités sont restées entre régions pauvres et riches, en termes de satisfaction des besoins.

En réponse, l'État a été obligé de déconcentrer une partie importante de sa ressource via une administration régionale et locale. Or, en raison de chevauchement d'attributions et de responsabilités entre les diverses institutions, les résultats attendus n'ont pas été au rendez-vous.

2. La décentralisation de la fiscalité n'a pas eu pour effet d'augmenter la production et a donc échoué dans la satisfaction de la demande sociale. Elle n'a pas également d'élasticité économique.

Devant ces problèmes de plus en plus complexes, avec souvent une différence entre le cadre juridique et la réalité, des solutions doivent être apportées progressivement. Les experts ici présents ont tous une longue expérience et pourront soumettre à discussion toutes les questions liées à la décentralisation.



## Adama Koné, Côte d'Ivoire



En Côte d'Ivoire, deux phases doivent être retenues en matière de décentralisation. D'abord l'évolution du processus et ensuite les mécanismes mis en place pour soutenir ce processus.

S'agissant de l'évolution du processus de décentralisation, bien avant l'indépendance, la Côte d'Ivoire a fait le choix d'une politique de décentralisation progressive. Avant l'indépendance, elle a connu des communes mixtes (passées de 2 initialement à 6, avec des conseillers municipaux en partie élus et en partie nommés), des communes de moindre exercice (au nombre de 6, dirigées par des maires nommés par le gouvernement et des conseillers municipaux élus), et des communes de plein exercice, statut donné seulement à Abidjan et Bouaké.

À partir de 1930, (appelée l'année de la communalisation), la Côte d'Ivoire entre dans une phase de consolidation du processus avec la création de 198 communes, disposant de moyens financiers, humains et techniques, ainsi que des instruments juridiques pour les accompagner. Cette phase a connu une nouvelle étape en 2002 avec la création de nouvelles collectivités locales : les Conseils généraux (56) et les districts (2). En 2011, le gouvernement a décidé d'avoir désormais 31 régions et 197 communes. Dans le cadre juridique actuel, ces collectivités locales ont toutes la personnalité morale et l'autonomie financière.

Quel est le dispositif mis en place pour le financement des collectivités ? En Côte d'Ivoire, comme ailleurs, l'État accorde des subventions aux collectivités, destinées à financer des dépenses spécifiques telles que les dépenses de personnel, d'abonnement, les achats de biens et services et les dépenses d'investissement et d'équipement.

En outre, les collectivités bénéficient de ressources propres, générées par les communes elles-mêmes, ainsi que les quotes-parts d'impôts (ex : l'impôt foncier, dont 40% sont rétrocédés aux communes ; les patentes et les licences ; l'impôt synthétique).

Malgré cela, les collectivités locales ont des difficultés à exercer leur autonomie financière, en raison de la mise à disposition tardive des fonds par l'État.

C'est pourquoi, en 2012, la Côte d'Ivoire a innové et décidé que, désormais, les impôts collectés sur place ne doivent plus remonter au niveau central pour être redistribués aux collectivités. Puisque les crédits-répartition sont connus, ils doivent être reversés automatiquement aux collectivités. La mise en œuvre de cette décision apporte de bons résultats et peu à peu les collectivités commencent à mieux se porter.

En conclusion, la mise en œuvre de la politique de décentralisation comporte une dimension financière qui vise le développement économique et social des collectivités décentralisées. Le renforcement des mécanismes au pouvoir permettent aux collectivités de mieux fonctionner.

Il faudrait permettre de répondre de manière plus adéquate aux questions se rapportant notamment à la bonne maîtrise de l'assiette fiscale locale, à l'instauration d'un véritable système de contrôle dans la procédure d'exécution des dépenses locales et à la mise en place d'une transparence financière dans la gestion des collectivités locales.

## Henri Loundou, Congo



Au Congo, le processus a démarré en 2003, par la mise en place de l'armature juridique relative à la décentralisation. Notamment, ont été promulguées plusieurs lois concernant la décentralisation sur :

- les grandes orientations fondamentales de la décentralisation ;
- l'organisation territoriale de l'État ;
- l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales ;
- les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales ;
- l'instauration du régime financier des collectivités locales.

L'article 174 de la Convention limite les collectivités locales à deux grandes catégories : les départements (12) et les communes (6), soit 18 collectivités locales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette dernière n'existe pas vraiment car leur équilibre financier est lié au concours que l'État apporte à ces collectivités locales, finançant leur budget à hauteur parfois de 90 à 95%.

Une réflexion est menée pour étudier la création d'autres collectivités locales. La question s'est posée au niveau du Comité de suivi de la décentralisation, organisme mis en place pour le suivi et l'évaluation de cette décentralisation. Pour la mise en place de nouvelles collectivités locales, le gouvernement a prévu deux mécanismes :

1. Le contrat plan-état-développement : l'État inscrit chaque année dans son budget de transfert une allocation substantielle pour financer les projets de proximité au niveau des départements pour faire émerger une économie locale ;
2. La municipalisation accélérée : à l'occasion de la fête de l'Indépendance, l'État met à la disposition des collectivités locales des sommes substantielles pour mettre en place les infrastructures de base, les voiries urbaines, les centres de santé, etc. Ce processus, commencé en 2005, se terminera en 2015 avec le dernier département en municipalisation accélérée.

Les concours de l'État aux collectivités locales, prévus par les textes, sont des dotations globales (de décentralisation, de fonctionnement, d'investissement), ou des dotations spécifiques, notamment des dotations d'assainissement.

Par ailleurs, la plupart des textes d'application de la loi de 2003, instituant le régime financier des collectivités locales, n'ont paru qu'en 2011, date à laquelle a été mise en place une harmonisation des procédures budgétaires et comptables des collectivités locales, et ont commencé à définir les modalités d'élaboration des comptes de gestion et des comptes administratifs au niveau des collectivités locales. C'est la Chambre du budget des collectivités locales à la Cour des comptes qui reçoit tous les comptes des collectivités locales. Nous n'en sommes pas à la certification, restant encore à l'ancien système de déclaration de conformité des comptes.

## Noël Eyrignoux, France



L'exposé s'articule autour de quatre points :

1. L'actualité du sujet en France aujourd'hui ;
2. Quelques réflexions générales sur la décentralisation en France ;
3. Quelques chiffres sur le poids des collectivités dans le secteur public français ;
4. Quatre questions qui me paraissent avoir un sens très important par rapport au sujet qui nous réunit aujourd'hui.

## 1. L'actualité, trois éléments sont à signaler :

a) le Congrès des maires de France vient de se réunir et une étude a été publiée par l'Association des maires de France (en liaison avec La Banque Postale qui finance beaucoup les collectivités) sur le thème éminemment actuel : *La fiscalité directe locale est-elle au bout du rouleau ?*

b) la Cour des comptes publie un rapport sur les finances de l'État, un rapport sur les finances de la Sécurité sociale et, pour la première fois en Octobre, la Cour a publié un rapport sur les finances des collectivités locales, assez sévère, non seulement pour les collectivités, mais également pour l'État.

c) le 16 juillet, le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, a proposé aux collectivités un pacte de responsabilité. Pour la première fois, le dialogue s'est engagé sur d'autres bases entre l'État et les collectivités.

Il semble ainsi que nous allions vers l'acte III de la décentralisation en France. En effet, lors des deux premiers actes, 1982 et 2003-2004, la question posée était : « que transfère-t-on aux collectivités ? ». Aujourd'hui la question est : « comment organise-t-on la gouvernance ? ». Elle est au cœur du sujet qui nous réunit.

## 2. Quatre réflexions générales sur la décentralisation en France :

a) L'histoire du pays, pendant 1000 ans, depuis l'élection d'Hugues Capet en 987, en passant par Louis XI, Louis XIV, Robespierre, Napoléon et le Général de Gaulle, jusqu'à 1982, est celle de la centralisation. En 1982, le Président Mitterrand, avec Gaston Defferre, introduit la décentralisation. Cela a été une rupture. 30 ans de décentralisation, c'est beaucoup et peu à la fois. 30 ans n'ont pas permis d'aller au bout de cette décentralisation. Il faut donner du temps au temps.

b) L'un des problèmes de la France est d'avoir près de 40 000 collectivités : plus de 36 000 communes, dont 20 000 qui ont moins de 500 habitants et 2 000 qui ont plus de 5 000 habitants, représentant 60% de la population Française.

La France a donc un très grand nombre de collectivités et de très grandes disparités de taille : de 10 ou 15 habitants, avec des difficultés pour tenir un Conseil municipal, jusqu'à la commune-département de Paris qui a 2,2 millions d'habitants. Le plus petit département de France, la Lozère a 75 000 habitants et le plus grand est le Nord avec 2,6 millions d'habitants. Leur fonctionnement ne peut donc être le même, avec des moyens et des possibilités d'agir différents.

Cette situation traduit aussi une disparité de potentiel fiscal, de moyens. 5% des communes concentrent 80% du potentiel fiscal. Se pose alors la question de la péréquation, car la république et la démocratie ne signifient pas : à grand territoire, grand lycée, à petit territoire, petit lycée. Il faut donc faire de la péréquation.

c) Le contexte international, et national, a changé depuis 1982 où l'on voulait « moins d'État » dans une période économique plutôt faste. Aujourd'hui, c'est le retour des États, dans un contexte économique défavorable. Or, la dynamique des finances publiques locales est aussi liée au contexte économique. L'État a un rôle majeur à jouer.

d) Il y a une attente croissante des exigences sociales des citoyens vis-à-vis des collectivités. Plus les collectivités se rapprochent des citoyens, plus naturellement ceux-ci deviennent exigeants. Plus on est efficace et plus la demande est forte, nécessitant naturellement plus de moyens.

### 3. Le poids des collectivités dans le secteur public :

Les collectivités en France représentent un enjeu considérable : 20% de la dépense publique, environ 214 milliards €, 10% de la dette publique, environ 175 milliards €, et 71% des investissements publics. Les transferts de l'État vis-à-vis des collectivités équivalent à 100 milliards €, avec une partie qui est la compensation des transferts de compétences et une autre partie, 60 milliards €, qui représente les dotations de l'État. La fonction publique territoriale aujourd'hui, c'est 1 800 000 fonctionnaires, c'est-à-dire environ 40% des fonctionnaires de notre pays. La Cour des comptes s'interroge : « comment maîtriser la masse budgétaire ? ».

#### 4.- Quatre questions pour conclure :

##### a) La gouvernance :

Celle-ci se pose à trois niveaux :

- la gouvernance entre l'État et les collectivités. Aujourd'hui, avec 20% de la dépense publique, les collectivités sont concernées par les engagements que notre pays a pris vis-à-vis de Bruxelles et le retour à un équilibre des finances publiques. Or, dans la législation française, nous n'avons pas aujourd'hui – la Cour des comptes le souligne – d'outils législatifs qui permettent d'imposer une trajectoire de finances publiques aux collectivités : il faudra certainement l'inventer. Le Comité qui a été créé en juillet va contribuer à ce dialogue entre l'État et les collectivités.

- le dialogue entre les collectivités elles-mêmes, notamment autour de cette notion de « compétence générale » qui fait que certaines collectivités peuvent intervenir sur des sujets, même s'ils ne leur sont pas clairement attribués par la loi. Il va falloir organiser les choses entre les collectivités et c'est un des projets de l'acte III de la décentralisation (nommer par exemple la région chef de file et faire dans les régions une conférence annuelle des collectivités avec une déclinaison au programme).

- la gestion des collectivités elles-mêmes. La Cour des comptes les critique sur deux points : la masse salariale (qui a augmenté de 50% en 8 ans) et le nombre de fonctionnaires territoriaux (qui a augmenté de 20% en 8 ans).

##### b) La péréquation :

Aujourd'hui, celle-ci représente 9 milliards €. On distingue deux types de péréquation : la péréquation verticale (celle faite par l'État, qui représente à peu près 8 milliards €) et la péréquation horizontale (celle qui consiste à prélever aux communes riches pour donner aux communes plus pauvres). 9 milliards €, c'est à la fois beaucoup, et peu par rapport à plus de 210 milliards € de dépenses des collectivités. Il faut aller plus loin en matière de péréquation.

##### c) La qualité des comptes des collectivités :

La Cour est assez sévère et souligne que des progrès sont encore à faire en la matière. Il y a deux types d'états financiers : celui de l'ordonnateur et celui du comptable. Nous n'avons pas de certification des comptes des collectivités alors que celles-ci gèrent plusieurs milliards € de budget. C'est certainement un rôle essentiel des directions du Trésor que de les accompagner dans cette action de qualité des comptes.

##### d) La fiscalité directe locale :

En période de récession économique ou de faible croissance économique, il y a moins de dynamique des impôts et les élus locaux sont plus sensibles à la recette qu'à la dépense. Par conséquent, comment trouve-t-on un système de fiscalité locale qui soit juste, équitable et pérenne dans le temps ? Car le système de fiscalité locale change très souvent et ce changement permanent ne permet pas une bonne gestion des collectivités.

## Xavier Rame, FMI



Voici quelques éléments de perspective internationale et la réflexion du FMI sur la décentralisation financière et ses enjeux, thématique extrêmement importante.

La Directrice du département Afrique du FMI, lors d'une conférence dans le cadre de l'*Overseas Development Institute*, a tiré les enseignements des 20 dernières années de réforme des finances publiques en Afrique de manière très synthétique. Elle a recensé les deux grands défis que vont devoir affronter les états dans les années qui viennent et notamment dans la région Afrique.

Le premier est la gestion des ressources extractives. Quels systèmes doit-on mettre en place pour gérer les ressources extractives ?

Le deuxième est la décentralisation, un des défis majeurs qui va concerner la région Afrique au cours des décennies à venir.

Ces deux sujets, partage des richesses et décentralisation, sont intimement liés.

Quelques chiffres issus d'une étude sur les pays membres de l'OCDE permettront de mieux cerner de manière globale ce sujet de la gestion des finances locales. En 2009, l'investissement public dans les Etats de l'OCDE était assuré par les collectivités locales en moyenne à 62%. Ce qui rejoint tout à fait la tendance constatée en France : 71%. Mais avec des chiffres, en fonction des Etats, qui sont bien plus élevés. Si on prend le Canada, les États-Unis ou la Belgique, plus de 80% de l'investissement public est porté par les collectivités locales.

Concernant le poids des collectivités locales au sein de la zone OCDE, 31% de la dépense publique en moyenne sont réalisés au niveau local. 20% des recettes publiques sont collectées par les structures infra-étatiques avec des pics à plus de 50% dans des États comme la Suisse ou le Canada. Ce sont donc des ressources considérables qui sont à la fois collectées et dépensées à cet échelon. Autre aspect important, celui de la dette : 14% de la dette publique émise au niveau des États de l'OCDE l'est directement par les collectivités territoriales.

Concernant le rôle des collectivités locales, en fonction des pays, celles-ci jouent un rôle majeur en matière de fourniture des services publics et de mise en œuvre des politiques publiques. En matière d'éducation, 90% des dépenses publiques sont assurées par les collectivités locales dans des pays tels que la Suisse, l'Espagne, l'Allemagne, les États-Unis, le Canada. En matière de santé : 90% des dépenses publiques sont fournies par les collectivités locales en Suède, en Suisse, en Espagne et en Italie. La protection sociale est aussi un sujet qui se développe fortement via une fourniture et une couverture sociale au niveau décentralisé. Pour des pays comme la Corée ou le Canada : 30% des dépenses de protection sociale sont assurées par les collectivités territoriales.

La décentralisation a toujours existé. En France, par exemple, il y a toujours eu des tensions sur la relation entre l'État central et les composantes de la nation. Mais c'est un mouvement qui aujourd'hui occupe une place particulière dans l'agenda politique. Pourquoi ? Parce que la décentralisation, au plan international, est généralement un mouvement de réaction à des pressions politiques qui peuvent être particulièrement importantes dans deux cas :

- de fortes disparités en termes de niveau de richesse au sein de l'État et une tendance de plus en plus forte à l'autonomisation au sein des pays de l'Union européenne, comme en Espagne avec des pôles très riches tels que la Catalogne ou en Italie avec l'Italie du Nord, qui tendent à se retirer de la communauté nationale ;
- le partage des ressources extractives, avec les difficultés pour les régions qui en sont productrices, qui supportent le coût de la pollution ou du développement de ces activités et souvent des capitales ou des régions qui bénéficient de transferts très importants provenant de la richesse produite par ces régions.

Quelles qu'en soient les causes, la décentralisation est un sujet d'importance majeure pour le FMI, car elle emporte potentiellement d'importantes conséquences macro-économiques, et notamment la soutenabilité des finances publiques à moyen et à long terme. Que ce soit dans le cadre des programmes de réforme ou de l'assistance technique, c'est un des sujets les plus complexes à traiter au sein de nos Etats membres, pour trois raisons principales :

- sa complexité : de très nombreux paramètres doivent être pris en compte, non seulement économiques, mais surtout historiques, sociaux et institutionnels ;
- la difficulté à penser cette décentralisation, à l'organiser, à bâtir une vision stratégique ;
- la dynamique des pouvoirs, les relations entre les différents échelons de pouvoir qui s'organisent sur la décentralisation sont souvent extrêmement complexes à définir et à mettre en œuvre d'un point de vue opérationnel.

La conclusion est qu'il n'existe pas de règle universelle qui définit les étapes de la décentralisation, les bonnes et les mauvaises décentralisations. La question du pilotage des risques financiers qui sont associés aux entités décentralisées est un aspect important et universel. Le Fonds a mené des études pour tirer les leçons de la crise financière récente qui a frappé un certain nombre de nos États membres et constaté que les entités décentralisées y jouaient un rôle majeur.

Quelques enseignements très synthétiques peuvent être tirés du choc qu'ont subi les systèmes de finances publiques et notamment les systèmes décentralisés suite à la crise :

1. En se situant dans une perspective internationale, les collectivités locales – même si elles ont des ressources importantes, qu'elles disposent d'une fiscalité locale – restent majoritairement dépendantes des transferts opérés par l'État. Cela renvoie aux questions de péréquation, d'unité nationale, de politiques de développement dans certains pays... Mais les transferts restent un aspect clé de la décentralisation. Le corollaire naturellement est que les États essayent de contrôler ces transferts et qu'ils ont défini des règles extrêmement strictes dans le cadre de la gestion des finances publiques, que ce soit les législations organiques ou les règles budgétaires. Par exemple en France : l'équilibre budgétaire au niveau de chaque collectivité locale, la proportion des dépenses obligatoires, des définitions pour encadrer les dynamiques de recettes au niveau local et l'ensemble des contraintes sur la capacité des collectivités locales à pouvoir recourir directement à l'emprunt.

2. De manière générale, les services du Trésor ne disposent pas toujours de l'information financière nécessaire au pilotage global des finances publiques. Cela a été l'un des grands révélateurs de la crise, notamment dans la zone euro. La mise en œuvre des politiques publiques est extrêmement complexe, avec énormément de travaux théoriques (notamment aux États-Unis, pays qui offre la plus grande complexité en matière d'enchevêtrement de compétences, d'organisation entre l'État fédéral et les différents niveaux d'entités). Dans la plupart des pays, les interactions budgétaires entre les différents types d'entités, notamment entre l'État central et les collectivités locales, ne sont ni analysées, ni publiées, ni coordonnées.

3. La maîtrise des passifs des collectivités locales est un sujet très important dans les pays dans lesquels les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt, y compris sur les marchés internationaux, ou se financer par emprunt directement auprès de partenaires techniques et financiers. C'est important d'un point de vue macro car les collectivités locales se financent de deux manières : soit par des emprunts garantis par l'État (l'État emprunte à leur place et rétrocède les prêts), soit l'État supporte in fine un engagement hors bilan et implicite sur la dette du gouvernement local. L'exemple américain le démontre : Détroit – en dépit de son indépendance – fait faillite, l'État fédéral est obligé d'injecter massivement des fonds fédéraux pour assurer a minima la délivrance des services publics de base.

Donc les États restent in fine toujours l'assureur de dernier recours de l'ensemble des risques financiers et économiques de la société mais surtout des collectivités locales. Cela renvoie à cette réaffirmation du rôle de l'État.

4. Les programmes de consolidation budgétaire ont visé à contenir et à réduire les déficits publics lors de la crise. Les collectivités locales ont été placées en première ligne. Ce sont les acteurs de premier rang en matière d'investissement, mais elles ont été contraintes très fortement par les États centraux à participer à la consolidation financière.

Dans ce contexte, le FMI a mis en place une approche qui vise à mobiliser davantage les informations et à assurer un meilleur contrôle des risques financiers résultant de l'action des collectivités locales. Aujourd'hui, quel que soit le système statistique – que ce soit le système de comptabilité nationale, le système européen de statistiques publiques ou des normes telles que les normes IPSAS – l'intégration de la dimension des collectivités locales dans le suivi des risques financiers est absolument nécessaire. On constate, au niveau international, que faire un reporting financier uniquement sur le budget général de l'État ne permet pas d'avoir une vision claire de la situation des finances publiques. Tout le monde sait comment arranger un budget en fin d'année : en transférant des dépenses ou des recettes sur les opérateurs de politique publique ou sur les collectivités locales (exemple du Portugal).

Dès lors, le FMI considère que la question de la gestion des risques financiers est très importante et qu'il est nécessaire aujourd'hui de disposer d'une information financière au niveau central. Le Trésor doit jouer un rôle majeur car les systèmes d'information financiers aujourd'hui couvrent très souvent le budget général de l'État mais non les collectivités locales. L'information au niveau des collectivités locales est absente, les délais de remontées statistiques ou comptables sont extrêmement longs (exemple d'un pays d'Afrique australe).

La capacité du Trésor à jouer un rôle de conseil au niveau local a besoin de s'affirmer. Les collectivités ne disposent pas toujours des ressources pour le faire et ce sont donc autant de thématiques qui doivent aujourd'hui être traitées par les services du Trésor d'une manière générale.

### **Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Modérateur**

Il ressort de ces exposés qu'il n'y a pas de modèle uniforme pour la décentralisation et qu'il faut disposer d'un système financier qui permette de connaître les flux entre l'État et les collectivités locales et d'avoir la transparence des comptes exacts. Mais cela suffit-il ? Au-delà de ces flux financiers et de cette transparence financière, il faut penser à des normes d'efficacité elles-mêmes. Dépense-t-on de la même manière ? Avec les mêmes ressources, atteint-on les mêmes objectifs ? L'évaluation est quelque chose d'important à faire dans ce domaine-là.

Par ailleurs, concernant l'inégalité entre les collectivités locales, les découpages territoriaux tiennent-ils compte de l'aspect économique ? Peut-on rétablir cet équilibre en termes de recettes ?

Enfin, l'élément humain est extrêmement important dans le pilotage des politiques locales de décentralisation car elles peuvent être mises en place et appliquées dans une région mais pas dans d'autres.

## **Débats**

### **Question à la France :**

Vous avez mis en avant le fait que les collectivités territoriales dépendent en majeure partie des transferts effectués par l'État central. Si l'on sait que celui-ci (en ce qui concerne les pays en voie de développement) éprouve des difficultés à boucler les budgets pour financer les politiques publiques prioritaires, n'y a-t-il pas un risque pour ces collectivités locales de voir l'État s'ajuster par rapport aux transferts qui devraient être faits ? Ne faut-il pas privilégier la fiscalité locale directe qui consiste à confier directement les ressources au bénéfice des collectivités locales sans pour autant que cela passe par le budget de l'État ?

### **Réponse de Noël Eyrignoux :**

C'est une question essentielle, à laquelle il peut être répondu avec une note d'humour, selon la théorie de la tasse de café. Quand un élu veut faire passer une dépense supplémentaire de 4 millions d'euros dans une région où il y a 2 millions d'habitants, il dit qu'elle représente 2€ par habitant, soit le prix d'une tasse de café par an. Ce raisonnement est spécieux car il n'y a pas 2 millions d'habitants, mais 800 000 foyers fiscaux par exemple, dont 30 ou 40% ne payent pas l'impôt. Donc la dépense concerne moins de contribuables. Comme il y a une tasse de café sur beaucoup d'autres sujets, comme il y a plusieurs collectivités, finalement, il y a un seul contribuable, qui paie des impôts à l'État et des impôts à plusieurs collectivités. Donc, que le financement soit par le canal de l'État ou celui des collectivités, c'est le même contribuable au final qui paie.

L'intérêt de la fiscalité locale est de responsabiliser les élus, comme dans le vote des taux, par exemple par les régions. Le vote du budget est un vrai moment de débat politique, avec la manifestation de vraies divergences. Aujourd'hui où le citoyen s'intéresse de plus en plus à ce qu'il se passe dans les collectivités, le fait de voter des taux, d'avoir une fiscalité locale crée un lien avec le citoyen et responsabilise les élus. La France représente 100 milliards de transferts de l'État, dont 60 milliards de dotations. La fiscalité rapporte à peu près 74 milliards. Il faut donc trouver un équilibre entre les deux, en veillant à ne pas dépasser un taux inacceptable de pression fiscale.

### **Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Modérateur**

L'égalité entre le citoyen et l'entreprise doit être bien réfléchi de manière à fixer des normes acceptables pour les uns et pour les autres. Lorsqu'une collectivité a suffisamment de ressources, elle préfère taxer moins les unités de production qui sont sur son territoire. Il y a alors un risque de perte de croissance, avec des entreprises qui collectent de l'argent à la place d'autres populations. Cela pose le problème de l'équité qu'il faut respecter dans la fixation de la fiscalité.

### **Xavier Rame, FMI**

Sur ce sujet des ressources locales, une des grandes questions est celle du potentiel fiscal local réel sur l'ensemble du territoire. En effet, très souvent, l'économie a des difficultés à lever l'impôt sur les personnes physiques, l'essentiel des ressources fiscales étant porté par quelques entreprises du secteur formel. Il y a ainsi une disparité territoriale extrêmement forte sur les ressources disponibles, d'où l'importance des transferts dans de nombreux états, y compris la France, qui sont opérés pour assurer un minimum de péréquation au niveau national.

La fiscalité locale est souvent victime de son faible potentiel sur certaines parties du territoire, ce qui constitue souvent un frein à son développement.

### **Questions au Congo :**

On note l'existence de divergences d'expériences, voire des cas mêmes extrêmes, comme ceux du Congo et de la France. Quelle expérience suivre, quelle est la bonne ? Il n'y a pas d'exemple universel et il faut prendre en considération un certain nombre d'éléments, pour les transposer à la réalité des pays. J'ai bien noté qu'il y avait 6 communes et 12 départements. Comment faire pour avoir 12 départements et uniquement 6 communes ? Ceci dit, il y a une grande partie du territoire au Congo qui n'est pas érigé en commune et qui est géré directement par le département.

La Tunisie a la même difficulté à surmonter, à savoir qu'une grande partie du territoire n'est pas érigée en communes, même si nous avons 264 communes et 24 gouvernorats (l'équivalent du département). Dans le prochain projet de la constitution pour développer la décentralisation, il est envisagé de créer d'autres niveaux intermédiaires de décentralisation pour regrouper le plus grand nombre de départements géographiquement limitrophes et ériger le reste du territoire en communes. Or la France a 36 000 communes et un très grand nombre de départements et de régions, et son représentant a dit que ce n'est pas le bon exemple à suivre.



### **Réponse d'Henri Loundou :**

Concernant l'organisation territoriale, il faut distinguer décentralisation et déconcentration. Au Congo, le département regroupe un certain nombre de districts. Pour créer un département, il faut au moins quatre districts. Il y a aussi des circonscriptions administratives, par exemple des communautés urbaines qui sont dirigées par des administrateurs maires, mais qui ne sont pas des collectivités locales. Dans les communes, il y a des mairies d'arrondissement qui sont dirigées par des administrateurs maires mais qui ne sont pas des collectivités locales. En revanche, les mairies de plein exercice comme Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie sont des collectivités locales. Mais au sein de ces communes, vous avez des mairies d'arrondissement qui sont dirigées par des administrateurs-maires nommés par l'administration. Dans les autres communes, qui ont des maires élus, il y a un Conseil municipal.

Compte tenu de cette structuration administrative entre les circonscriptions administratives et les collectivités locales en tant que telles, il faudra faire une évaluation pour savoir quelles sont, par exemple, les communautés urbaines qui peuvent muter en collectivités locales, en fonction de l'importance de la population mais aussi en fonction des potentialités économiques de chaque communauté urbaine.

### **Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Modérateur**

Effectivement, il faut distinguer entre les organes déconcentrés de l'État et ceux décentralisés. Pour les organes décentralisés, il faut que les critères de découpage tiennent compte de l'aspect économique pour bien répondre à la demande sociale. Il ne faut pas que ce soit des découpages politiques pour les élections, car il faut prendre en compte tous les éléments qui entrent dans la vie économique et sociale de la collectivité et la pousser vers l'autonomie financière. Les organes déconcentrés sont une représentation de l'État, des institutions techniques pour apporter un soutien à ces collectivités, plus que des organisations qui ont des missions de souveraineté.

### **Questions à la France :**

Le Cameroun a un fonds d'équipement et d'intervention intercommunal qui est chargé de collecter pour chaque commune, le produit de cette collecte étant par la suite réparti aux différentes communes. C'est une structure qui marche très bien, qui est aussi chargée de l'attribution de crédits aux collectivités.

Le problème qui se pose ici est de savoir comment réconcilier la nécessité de la tenue d'un compte unique du Trésor et la décentralisation ? Comment la France le gère-t-elle ?

### **Réponse de Pierre Juanchich :**

La décentralisation n'est pas contradictoire avec l'idée du Compte unique du Trésor, qui permet – dans une organisation financière globale – d'avoir une maîtrise des relations inter financières entre, d'une part, les collectivités publiques et, d'autre part, les fournisseurs privés, et d'avoir une remontée des données financières par la banque centrale.

Le compte unique du Trésor permet d'avoir une information financière consolidée en termes de trésorerie, plus économe, plus lisible et plus transparente. En tous les cas, elle n'est pas moins transparente, moins lisible que dans une hypothèse où chaque collectivité conserverait un compte bancaire ouvert dans une banque privée là où elle le souhaiterait.

Une solution intermédiaire permettrait à chaque collectivité d'ouvrir un compte de trésorerie auprès de la banque centrale du pays. Ce qui permettrait aussi d'avoir une solution entre les deux : un compte unique du Trésor d'un côté, ou des comptes complètement indépendants dans des banques indépendantes (qui là naturellement posent des problèmes plus complexes en termes de contrôle et de gestion). Peut-être que d'ailleurs, en France, nous irons vers cette solution intermédiaire, puisque la LOLF préconise ce qu'on appelle la *DFTisation* des comptes des collectivités locales.

Le Compte unique du Trésor est ce qui fonctionne aujourd'hui et qui permet d'être transparent et en même temps de contrôler facilement. La multiplicité des comptes est synonyme de complexité de transparence et de contrôle. La solution intermédiaire, c'est d'ouvrir des comptes auprès de la banque centrale par collectivités.

**Question à la France :**

Le Niger a 265 communes depuis 2005 avec 35 départements et 8 régions, ainsi que des Conseils régionaux depuis 2010. Des lois sur la décentralisation existent, mais le problème, ce sont les mesures d'accompagnement et de transfert de compétences ainsi que la péréquation en fonction des collectivités (entre celles qui ont des moyens et celles qui n'en ont pas). Y a-t-il des systèmes ou des modèles pour résoudre ce problème de disparités ?

Le problème vient également et surtout de la gestion comptable, car les comptables des collectivités territoriales ne sont pas rattachés à la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique et sont nommés par la tutelle et non la DGTCP. Nous ne sommes pas en mesure aujourd'hui d'avoir des statistiques au niveau des collectivités territoriales.

**Réponse de Noël Eyrignoux :**

Sur la péréquation, il faut un lien direct entre le citoyen et la collectivité. Sinon, la collectivité apparaît comme une déconcentration de l'État et non pas comme une collectivité de plein droit. La péréquation qu'on appelle horizontale (qui consiste à aller prélever dans une collectivité riche pour donner à une collectivité moins riche) est extrêmement compliquée à mettre en œuvre : elle entraîne des débats politiques et territoriaux, très difficiles à gérer pour le pouvoir central.

En France, aujourd'hui, la péréquation représente 8 milliards € par l'État et 1 milliard € de péréquation horizontale entre les collectivités (un rapport de 1 à 8). Il faut donc qu'il y ait une mixité des financements des collectivités, car les collectivités n'arriveront pas à être entièrement financées soit par la fiscalité locale, soit par les transferts. Il faut certainement que l'État prenne beaucoup en compte la péréquation, en tout cas pendant une certaine durée, jusqu'à ce que la décentralisation entre dans les mœurs et que l'idée de la solidarité entre les collectivités se développe.

**Question d'ordre général :**

Concernant la déclaration de conformité au niveau de la Cour des comptes, la plupart des pays rencontrent une difficulté pour amener les ordonnateurs locaux à établir le compte administratif. Comment gérer cette difficulté ?

**Réponse d'Adama Koné :**

La Côte d'Ivoire a eu beaucoup de difficultés en ce qui concerne la simple exploitation des documents liés aux collectivités locales et, à plus forte raison, à l'exploitation de leurs comptes. C'est pourquoi nous avons pris un décret en 2011 pour harmoniser la nomenclature budgétaire et comptable au niveau des collectivités locales. En outre, nous avons pris des arrêtés pour définir les modalités de présentation des comptes administratifs et des comptes de gestion. Ces documents ont permis ou permettent actuellement aux receveurs départementaux et aux receveurs municipaux de mieux présenter leurs comptes au niveau de la Cour des comptes. Nous attendons le premier rapport de la Chambre du budget des collectivités locales à propos de ces premiers comptes de ces comptables principaux des départements et des communes, afin de voir si les difficultés qui étaient éprouvées à l'époque se sont allégées.

Ce travail d'harmonisation –aussi bien dans la présentation des budgets des collectivités locales entre elles que dans l'harmonisation d'une nomenclature budgétaire et comptable– a été un atout important pour les receveurs départementaux et municipaux pour la présentation de leurs comptes. La Chambre du budget des collectivités locales éprouvera sans doute moins de difficultés à établir la concordance entre les deux comptes par rapport à la situation qui existait avant 2011.

### **Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Modérateur**

C'est un point extrêmement important : les comptes de gestion doivent être normalisés et la normalisation doit se faire en parallèle avec les comptes administratifs, pour que les organes de contrôle puissent faire leur contrôle correctement. De même qu'en ce qui concerne la tenue de la comptabilité, qui varie d'un pays à un autre : la plupart tiennent une comptabilité de caisse alors qu'elle est insuffisante par rapport à la comptabilité patrimoniale, qui donne précisément le potentiel des collectivités locales.

Actuellement, très peu de pays connaissent leur patrimoine correctement, parce qu'on a tendance à continuer sur une comptabilité de caisse. C'est un enjeu très important pour le développement à venir de la trésorerie de l'État.

### **Question à la Côte d'Ivoire et au Congo :**

Il n'est pas rare de voir que l'Exécutif est animé par des élus locaux qui n'ont pas un niveau d'instruction assez élevé. Cela pose un problème de décalage entre le politique et le technicien des finances, qui n'arrivent pas toujours à s'accorder. En Côte d'Ivoire ou au Congo, y a-t-il aujourd'hui un dialogue entre le ministère en charge des collectivités en termes de tutelle administrative et le ministère des finances en charge de la tutelle financière sur les compétences ou le niveau d'instruction que devraient avoir par exemple un maire ?

Cela pose aussi le problème des transferts. Le transfert important de l'État vers les collectivités ne tue-t-il pas un peu les initiatives en matière de fiscalité locale ? Au Burkina Faso, avant le transfert de compétences, en matière de fiscalité locale, il y avait beaucoup d'initiatives de la part des maires pour prendre des délibérations et instituer certaines taxes. Mais avec les transferts, les élus locaux semblent plus miser sur les transferts pour réaliser les investissements, au détriment des initiatives locales.

### **Réponse d'Adama Koné :**

Sur la question de l'instruction, en Côte d'Ivoire, tous les maires et les élus savent lire et écrire. Sur le problème des transferts, je partage votre expérience car, lorsqu'on réalise les regroupements d'impôts au niveau central et qu'on doit reverser des quotes-parts aux collectivités, on ne sent pas d'efforts faits au niveau local. Il faut de plus en plus développer la fiscalité locale et impliquer les citoyens pour lesquels les fonds sont recouverts et mis à leur disposition pour financer leur développement local.

### **Réponse d'Henri Loundou :**

Sur les incompréhensions entre les maires et les comptables, il faut que, de plus en plus, le comptable public puisse jouer ce rôle de conseiller auprès de l'exécutif, pour les éviter. En ce qui concerne l'instruction, il y a quand même un niveau d'instruction. Au Congo, les six maires qui sont à la tête des collectivités en ce moment sont d'un niveau d'instruction assez élevé, mais cela n'empêche pas les incompréhensions entre le maire et le comptable. C'est pourquoi j'appelle l'attention sur ce rôle de conseiller que devrait jouer chaque comptable public auprès de la collectivité locale dont il relève.

### **Réponse complémentaire d'Adama Koné :**

Pour rejoindre le Congo sur le rôle de conseil, depuis quelques années, nous avons mis en place, dans toutes nos communes, des Comités de trésorerie, présidés par le maire avec ses adjoints. Le représentant du Trésor, à cette occasion, présente les ressources disponibles et décline les dépenses en instance de paiement. Impliquer les acteurs dans le suivi de la trésorerie évite certaines tensions et certains malentendus.

### **Partage d'expérience de Bachirou Mohamadou, Cameroun, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'Etat et des Comptes :**

Au Cameroun, il y a deux niveaux de décentralisation : 10 régions et plus de 360 communes, et deux instances de pilotage qui sont placées sous la présidence du premier ministre : le Conseil national de la décentralisation et le Comité interministériel des services locaux.

Au niveau de la gestion, les textes ont bien été élaborés mais, dans la pratique, il y a quelques insuffisances.

La question de savoir si le compte unique du Trésor n'était pas un frein à l'autonomie des collectivités territoriales se pose avec beaucoup d'acuité au Cameroun où, en 2007, la loi portant régime financier de l'État a posé le principe du monopole du Trésor public sur la comptabilité, sur la gestion de la trésorerie.

En 2009, la loi portant régime financier des collectivités locales remet en question le premier texte, si bien que beaucoup d'élus locaux sont montés au créneau pour remettre en cause le principe de l'unicité du Trésor.

C'est un débat et nous pensons que le Trésor public doit continuer à assurer la gestion financière des collectivités locales. C'est le comptable public, qui a reçu une formation du Trésor, qui doit être au centre de la gestion financière des collectivités. C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui, on doit se pencher sur la qualité des comptes des collectivités. Dans son dernier rapport, la Chambre des comptes (qui est l'équivalent de la Cour des comptes) a constaté que seules 29 communes sur 370 ont produit des comptes de gestion en 2011. Cela pose la question du facteur humain. En réalité, les collectivités ne disposent pas d'un personnel qualifié.

Au Cameroun, il n'y a pas une fonction publique territoriale. Ainsi, ce sont les services compétents de l'État (que ce soit les services fiscaux ou bien centraux) qui doivent continuer à appuyer ces collectivités tout en leur laissant leur autonomie. Ils doivent donc continuer à appuyer les services des collectivités pour les amener vers une réelle autonomie financière.

#### **Question à la France :**

Les ressources financières sont parfois mises à la disposition des collectivités tardivement, ce qui est un frein au fonctionnement des collectivités. Cela sous-entend que la personne qui tient le compte unique se sert d'abord et distribue le reste aux autres. Le compte unique ne peut-il pas être un compte unique statistique au lieu que ce soit un compte unique qui reçoit toutes les ressources de l'État pour les redistribuer ensuite ?

#### **Réponse de Pierre Juanchich :**

Sur le compte unique du Trésor, il y a une séparation très claire à faire entre l'organisation, c'est-à-dire le comptable du Trésor, sa capacité, sa compétence, sa responsabilité envisagée vis-à-vis du juge des comptes et vis-à-vis de l'État. C'est un fonctionnaire d'État séparé de l'ordonnateur qui engage. Cela doit le demeurer.

En France, le processus particulier du compte unique du Trésor repose aussi sur le fait que l'État est seul à pouvoir collecter l'impôt et qu'il fait l'avance du montant de ces impôts aux collectivités locales dès le mois de janvier de chaque année. Dès lors, comme ces impôts sont perçus en fin d'exercice (plutôt sur le dernier trimestre), il est légitime que les fonds des collectivités locales soient déposés au Trésor par le fait que l'État fait l'avance aux collectivités du montant des impôts. C'est le fondement juridique et historique.

Mais, comme cela a été dit précédemment, on peut très bien avoir un compte unique du Trésor avec des subdivisions par collectivité. Cela permet, pour chacune des collectivités, d'avoir son propre relevé de compte, ses entrées et ses sorties visiblement et concrètement perçues. Mais, bien évidemment, ça ne remet absolument pas en cause l'organisation juridique qui fait que le comptable du Trésor, lui, a toujours la responsabilité de l'encaissement des recettes communales, du paiement des dépenses communales et qu'il engage cette responsabilité du point de vue de sa hiérarchie d'abord (et donc le contrôle interne qui y est assorti) et puis du contrôle qui peut être juridictionnel (comme en France), où, devant le juge des comptes, il rend son compte de gestion annuel avec les justifications.

### **Partage d'expérience de Jean André Donat, Haïti, Directeur général Adjoint au Trésor :**

Dans la continuité des interrogations posées au sujet du compte unique du Trésor, normalement, les comptes des collectivités territoriales doivent faire partie du périmètre du compte unique du Trésor. Haïti est dans cette démarche pour faire en sorte que le compte unique du Trésor intègre, à terme, dans son périmètre les comptes des collectivités. Dans ce sens, ce sont des sous-comptes du compte central du Trésor, portant le nom des collectivités. Cela résout le problème : ne pas avoir des comptes courants physiques pour chaque collectivité, mais des sous-comptes virtuels, comme ça fonctionne pour toutes les entités de l'administration centrale.

### **Xavier Rame, FMI :**

Sur le compte unique du Trésor, le modèle qui est discuté est un modèle basé sur l'administration française et son organisation. Souvent, les réticences des collectivités locales à s'engager dans le compte unique du Trésor sont simplement liées au fait que l'État n'a pas la trésorerie nécessaire pour faire face aux dépenses des collectivités locales au moment où elles doivent être décaissées. Il y a donc nécessité de développer la confiance des collectivités locales sur la capacité du comptable public à pouvoir payer en temps et en heure.

A Haïti, la logique du sous-compte évoquée permet de préserver le solde du compte de la collectivité et que ce solde ne soit pas fusionné avec la totalité des disponibilités du Trésor. Cela améliore le contrôle général sur la PNG, permet d'avoir une vision sur la position nette du gouvernement et c'est un instrument qui garantit la liquidité du Trésor au profit des collectivités locales.

Il faut être très prudent dans les dispositifs. C'est un modèle extrêmement francophone, dans beaucoup de pays le compte unique du Trésor est tenu par le Trésor mais repose sur des banques privées. Par exemple, la Nouvelle-Zélande – qui est très en avance – procède par appel d'offres, met en concurrence le secteur bancaire et détermine qui va offrir le meilleur rapport qualité-prix pour assurer les services bancaires proprement dits. Ce qui n'est pas exclusif après des contrôles qui sont exercés par ailleurs par l'administration.

Différents modèles sont donc envisageables et ceux-ci dépendent naturellement des traditions institutionnelles et de l'organisation institutionnelle de l'État. Il y a des collectivités qui sont totalement indépendantes et, dans ce cas, il n'y a aucune raison que l'État gère directement ou prélève le cash pour assurer sa propre liquidité.

C'est un équilibre à trouver en fonction des relations institutionnelles, de la tradition historique, des mécanismes de contrôle et, parfois, un compte unique du Trésor peut tout à fait être géré par le secteur bancaire. Quel est le niveau de maturité et de sécurité qu'il permet ?

Il y a aussi des conditions pratiques : dans beaucoup de pays, la centralisation au Trésor pose plus de problèmes qu'autre chose, en l'absence de guichets du Trésor dans toutes les circonscriptions pour certains pays. Le recours à la banque locale à travers des conventions peut donc être un instrument qui permet d'assurer cela. Il existe des systèmes statistiques qui permettent de suivre la dépense et de suivre la liquidité globale du secteur public, mais c'est un autre sujet.

### **Question à la Côte d'Ivoire :**

Au Niger, presque toutes les collectivités ont deux comptes : compte bancaire et compte de dépôt. Les comptes bancaires échappent au contrôle des comptables du Trésor, mais le Trésor gère les comptes de dépôt. Ces comptes sont crédités en recette par les impôts rétrocédés et débités par les dépenses effectuées par ces différentes collectivités.

Concernant les justificatifs, les collectivités au niveau central envoient obligatoirement toutes les pièces justificatives originales de leurs dépenses au comptable du Trésor. Les collectivités déconcentrées n'envoient pas de justificatifs, mais des ordres de retrait qui se font au niveau des trésoriers déconcentrés. Ces derniers sont les comptables principaux de ces collectivités, mais ne sont pas justiciables devant la Cour des comptes, contrairement aux comptables du niveau central. Or, la remontée financière de ces entités déconcentrées n'est que périodique. Quelle est l'expérience de la Côte-d'Ivoire en la matière ?

**Réponse d'Adama Koné :**

En Côte d'Ivoire, par principe, toutes les communes ont leur compte au Trésor, interdiction est faite aux communes, à tous les démembrements de l'État d'avoir des comptes dans le secteur bancaire privé. Mais, en l'absence de banque du Trésor en certains endroits du territoire, ils peuvent être autorisés à ouvrir un compte en banque. Sinon, ce sont les comptables du Trésor qui gèrent les ressources des collectivités territoriales. Ce sont les comptables publics, nommés par le ministre des Finances, qui tiennent la comptabilité, gèrent les ressources et font des comptes de gestion transmis à la Chambre des comptes.

**Noël Eyrignoux :**

Concernant l'intervention sur la qualité de la fonction publique territoriale, en France, au début de la décentralisation, le comptable public était beaucoup dans une mission de contrôle : contrôle de la régularité de la dépense, contrôle de la régularité de la recette. Aujourd'hui, après 30 ans, la qualité d'administration territoriale va en s'accroissant.

Si les collectivités développent le contrôle interne, si on développe la certification, si on développe la fiabilité des comptes, à ce moment-là cela signifie que le rôle de nos administrations du Trésor est moins un rôle de contrôle et plus un rôle de conseil et de partenariat. En tout cas, au bout de 30 ans, nous commençons à voir cette évolution. Bien sûr, nous faisons du contrôle, c'est le cœur du métier, mais nous sommes beaucoup plus aujourd'hui dans le dialogue et le conseil. Il faut que, dans tous les pays, les choses se mettent en place, et elles ne peuvent l'être que progressivement.

**Mohamed-Larbi Ghanem, Algérie, Modérateur**

Pour clore les débats, ceux-ci ont montré que le processus de décentralisation est inachevé. Il faut que nous travaillions sur les idées qui ont été avancées, après avoir examiné les différents problèmes posés, aussi bien au plan technique, juridique, organisationnel.

Je propose que les membres de l'AIST fassent des propositions au Secrétariat général pour rendre compte d'encore plus d'expériences pour que l'on puisse cibler les questions-clés et engager des réflexions spécialisées dans des domaines précis.

## Le financement des collectivités locales

**Modérateur :** Siaka Camara, Mali, Directeur national Adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique

**Panélistes :**

- Abdoulaye Dieng, Sénégal, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor
- Soèkey Ayawovi Sallah, Togo, Directeur de la Comptabilité publique
- Rachid Touzi, Tunisie, Chef de l'Unité des Finances locales

**Siaka Camara, Mali, Modérateur**



Les collectivités territoriales ont été créées et ont reçu des missions qui sont, entre autres, le développement local et les services de base à rendre aux populations. Pour mener à bien ces missions, il faut nécessairement des moyens financiers, humains et matériels.

Les trois intervenants vont présenter les thèmes suivants : M. Abdoulaye Dieng, le Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal, traitera de la « fiscalité locale et transferts financiers ». Le deuxième thème, "la gestion de la dette", sera traité par M. Sallah, Directeur de la Comptabilité du Togo. Il sera suivi d'un troisième thème, "la comptabilité comme soutien de la fiscalité locale", développé par M. Touzi de la Tunisie.

### Fiscalité locale et transferts financiers

**Abdoulaye Dieng, Sénégal**

En matière de financement des collectivités locales, le Sénégal a une tradition de décentralisation très ancienne et compte actuellement trois niveaux de collectivités locales, qui sont sur un même plan d'égalité : 14 régions, près de 200 communes et plus de 300 communautés rurales.



Leurs sources de financement sont multiples :

- 1.- les ressources propres à la collectivité locale ;
- 2.- les transferts de l'État vers les collectivités locales ;
- 3.- les transferts entre collectivités locales ;
- 4.- les apports des partenaires techniques et financiers ;
- 5.- l'emprunt comme source de financement des collectivités locales au Sénégal.

1. Les ressources propres des collectivités locales :

Elles proviennent principalement de la fiscalité directe, de la fiscalité indirecte, des produits du domaine, des produits provenant de l'exploitation du patrimoine et, enfin, des redevances pour service rendu.

1.1 La fiscalité directe :

Il s'agit principalement d'impôts locaux perçus par voie de rôle. L'assiette est établie par le service de la Direction générale des Impôts et des Domaines et le recouvrement est assuré par le comptable direct du Trésor. Pour l'essentiel, il s'agit de ressources revenant entièrement aux collectivités locales, à l'exception de celles faisant l'objet de répartition entre les collectivités locales et le gouvernement.

Il existe également les impôts personnels (l'impôt du minimum fiscal, la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal et la taxe rurale au niveau des communautés rurales), les impôts fonciers (les contributions foncières sur les propriétés bâties, les contributions foncières sur les propriétés non bâties et la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties), les impôts professionnels (les patentes et les contributions à des licences).

Lors de la dernière réforme du Code général des impôts, le Sénégal a mis en place, en 2013, la contribution globale foncière directe, après la contribution globale unique, un impôt synthétique qui regroupe un certain nombre d'impôts (l'IMF -Impôt sur le Milieu Fiscal-, la contribution des patentes, la TVA, la contribution forfaitaire d'achat des employeurs et la licence des débits de boissons. C'est un impôt synthétique.

Il a été créé tout récemment, dans le cadre de la simplification, la contribution foncière globale, un impôt synthétique qui rassemble des impôts qui étaient assis pour le compte des collectivités locales et d'autres qui étaient assis pour le compte de l'État. Cela fait l'objet d'une répartition entre la collectivité de ressort et l'État suivant un décret de répartition (75% à l'État et 25% à la collectivité locale).

Il y a enfin la taxe sur les ordures ménagères, une taxe perçue par voie de rôle et qui rétribue le ramassage des ordures par les services des collectivités locales.

#### 1.2 La fiscalité indirecte :

Les ressources proviennent particulièrement des taxes assises sur la consommation, en matière d'électricité, en matière d'eau ou bien de taxes sur les jeux et divertissements, taxe sur la publicité et diverses autres taxes dont le taux est voté par les organes délibérants des collectivités locales concernées.

#### 1.3 Le produit du domaine :

C'est une ressource tirée de l'exploitation du domaine de la collectivité locale, qui peut comprendre les produits des droits de place dans les marchés, les foires, les abattoirs et autres emplacements, la taxe sur la vente des animaux, les droits de fourrière, les droits de stationnement et les produits issus de l'exploitation du domaine public de la collectivité locale.

#### 1.4 Les produits de l'exploitation du patrimoine :

Il s'agit de produits qui sont issus de la location de bâtiments, des produits aussi provenant de la location de souks, de cantines, au niveau des marchés.

#### 1.5 Les produits provenant des redevances :

Ce sont des produits issus des expéditions d'actes administratifs et des produits provenant de la délivrance d'actes d'état civil. Il s'agit très souvent de timbres municipaux qu'on appose sur ces actes.

### 2. Les transferts de l'État central vers les collectivités locales :

Ils proviennent du fonds de dotation de la décentralisation (mis en place lors de la réforme de 1996 pour accompagner le transfert de compétences par l'État, dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'environnement, etc.), le fonds d'équipement des collectivités locales, plus ancien, pour la réalisation d'investissements à caractère économique, social et culturel (ce fonds reçoit une dotation de 2% de la TVA recouvrée durant la dernière gestion au profit de l'État), et depuis 2006, le budget consolidé d'investissement de l'État (pour financer des projets d'investissement à caractère économique, social et culturel au niveau des collectivités locales, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé).

### 3. Les transferts entre les collectivités locales :

Ce sont des transferts qui sont effectués de la ville vers les comités d'arrondissement. Au Sénégal, les villes de Dakar, de Guédiawaye et de Pikine sont découpées en comités d'arrondissement. Elles ont l'obligation de transférer à ces comités d'arrondissement les ressources nécessaires pour leur fonctionnement.



#### 4. Le financement local par les partenaires techniques et financiers :

Il s'agit de bailleurs de fonds qui mettent à la disposition de l'État, via les collectivités locales, des appuis financiers pour le développement (programmes financés par la Banque mondiale, par l'AFD, l'Union européenne, la coopération allemande, les Nations-Unies avec le PNUD, le FENU). Le montant des financements réalisés, entre 1997 et 2013, au profit des collectivités locales est de l'ordre de 218 milliards FCFA.

#### 5. L'emprunt :

Le Code des collectivités locales permet à celles-ci de contracter des emprunts, soumis à l'approbation du représentant de l'État, mais ils ne doivent pas servir à financer un déficit budgétaire.

Le programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales, le PRECL, est mis en place, sous forme de subventions, de prêts et de participation de la part de la collectivité locale.

## La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales

### Soékey Ayawovi Sallah, Togo



La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales constitue un baromètre du degré de management dans le secteur public local. Les acteurs de l'exécution des budgets locaux sont tenus d'établir une relation d'entraide mutuelle. Ainsi, le comptable public doit donner des conseils avisés à l'ordonnateur et ce dernier doit collaborer avec les comptables publics. Comment gérer efficacement la trésorerie et la dette d'une collectivité locale ?

Le Togo a trois niveaux de décentralisation : les régions, les conseils de préfecture (35) et les communes (35). Les régions ne sont pas encore opérationnelles car il n'y a pas encore de Conseils régionaux. La gestion de la trésorerie des collectivités territoriales est une compétence exclusive du comptable public. Cependant, ce dernier a besoin de l'accompagnement de l'ordonnateur, notamment dans le cas de l'élaboration d'un budget réaliste. Il faut que le budget soit sincère. Mais comment faire pour que le budget reflète la réalité des choses ?

Les comptables du réseau n'ont pas pour vocation d'élaborer les budgets, mais d'accompagner les ordonnateurs dans le cadre de l'élaboration de ces budgets. Un budget mal préparé posant des problèmes à l'exécution, il leur est conseillé deux techniques pour confectionner des budgets réalistes: celle des moyennes arithmétiques et celle de l'appréciation. Il arrive souvent que les ordonnateurs confondent la disponibilité de trésorerie et la disponibilité budgétaire. S'il y a disponibilité budgétaire, ils engagent la dépense et émettent beaucoup de titres vers le comptable qui va alors éprouver des difficultés. Il est donc conseillé que l'ordonnateur s'engage par écrit à définir un ordre de priorité pour pouvoir exécuter les dépenses.

La loi portant sur la décentralisation au Togo recommande fortement une gestion prévisionnelle concertée de la trésorerie entre l'ordonnateur et le comptable public. En matière de recettes, le comptable public doit s'appliquer à mettre en œuvre une politique offensive de recouvrement. Le comptable d'une collectivité locale utilise donc le recouvrement en numéraire, soit pour payer directement les menues dépenses, soit pour approvisionner la banque. Les chèques reçus en recouvrement des divers impôts et taxes doivent être présentés au plus tard le lendemain afin de réduire les risques de chèques impayés. Aujourd'hui, les redevables de l'État ou des collectivités sont obligés de faire certifier leurs chèques avant de pouvoir les déposer car les banques ne les accompagnent pas dans la politique offensive de recouvrement. Cela ne favorise donc pas une gestion optimale de la trésorerie des collectivités.

En ce qui concerne les dépenses, le comptable a l'obligation d'informer périodiquement l'ordonnateur de la situation de la trésorerie, pour éviter l'émission intempestive de titres de paiement par l'ordonnateur. S'agissant de la gestion de la dette des collectivités territoriales, le Togo n'a pas d'expérience très affirmée en la matière, et celle-ci n'est pas très bien encadrée. Chaque entité gère sa dette selon sa capacité. Mais il faut néanmoins souligner que la commune de Lomé a bénéficié en 2007, de la part de l'AFD, d'une convention de rétrocession des financements à hauteur de 8 millions d'euros pour financer le projet environnement urbain de Lomé. Grâce à ce projet, les ordures ont été enlevées et les assainissements créés pour pouvoir évacuer les eaux et éviter les inondations.

Les collectivités territoriales disposent du FACT (Fonds d'appui aux collectivités territoriales), qui est un établissement public financier doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a pour objet de garantir les emprunts contractés par les collectivités locales et/ou d'octroyer directement des dotations spécifiques d'investissements à ces entités locales. Les ressources du FACT proviennent essentiellement du budget de l'État, de la contribution des partenaires techniques et financiers ainsi que des contributions des collectivités.

Les relations entre les ordonnateurs et les comptables publics dans le secteur public local doivent fondamentalement prendre appui sur la réglementation financière et comptable en vigueur. Leurs activités en matière de finances locales sont complémentaires et visent la transparence, la validité et l'efficacité dans la gestion des finances publiques.

## La comptabilité, soutien de la gestion locale

### M. Rachid Touzi, Tunisie

#### 1. Rappel du cadre juridique de la gestion financière et comptable des collectivités locales



La gestion financière et comptable en Tunisie est régie essentiellement par deux textes qui traitent des opérations d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget : une loi organique du budget des collectivités locales et le Code de la comptabilité publique.

Les collectivités sont qualifiées d'agent économique, comme l'État et les entreprises publiques. Par conséquent, l'élaboration du compte général de l'administration des finances, du compte provisoire de la nation, des comptes consolidés des établissements publics à caractère administratif et des collectivités locales ne pourrait être réalisée sans l'accès et l'exploitation en temps opportun des informations statistiques provenant de ces documents. La dépendance du receveur comptable des collectivités locales d'un même corps, le réseau des comptables publics, garantit le principe de l'État unitaire (unicité d'organisation et de traitement).

#### 2. La gestion financière et comptable des collectivités locales

Les fonctions de base du comptable public sont la tenue quotidienne de la comptabilité de la collectivité locale et la retranscription, en fin d'année, des opérations qui en découlent. Il tient les comptes, les bordereaux définitifs des recettes et des dépenses et, particulièrement, le compte financier. Le compte financier fait apparaître à la fois, de manière contradictoire, le compte unique d'ordonnateur et le compte du comptable : c'est une particularité tunisienne. Le comptable est soumis au contrôle de tutelle et au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.

Il assure également le recouvrement des recettes des collectivités locales. Celles-ci constituent une source d'informations remarquablement importante pour le recouvrement des créances publiques. Les titres de perception émanent du Président du conseil de la collectivité locale (titres individuels ou titres collectifs sur ordre). Il relance tout débiteur récalcitrant, suscite auprès de l'ordonnateur ou du trésorier régional (le TPG en France) les procédures appropriées d'admission en non-valeur, d'abandon ou de dégrèvement de certaines créances revenant à la collectivité locale.

Concernant le paiement des dépenses, l'objectif est la sécurisation du bon emploi des fonds publics (qui sont rares), le contrôle sur les actes, les pièces justificatives, le contrôle des ordonnateurs et des régisseurs d'avances ou de dépenses. Il lui appartient de vérifier la spécialité des crédits, la régularité de la dépense, l'existence du visa préalable du contrôleur des dépenses publiques qui, en Tunisie, relève du premier ministre, l'existence des crédits et la disponibilité des fonds suffisants pour payer, d'assurer la gestion des oppositions, etc.

### 3. Prospective : limites, réformes et propositions

#### 3.1 Les limites :

Celles-ci tiennent particulièrement à la nature de la comptabilité, qui est tenue en partie simple, et aux moyens. D'ailleurs, la commission de réforme de la fiscalité locale a concentré la réflexion sur deux insuffisances en matière de gestion financière et comptable des collectivités locales, malgré l'existence de deux applications informatiques – pour la gestion des dépenses et pour la gestion des allocations budgétaires, qui est généralisée à toutes les collectivités locales (communes et conseils régionaux) : d'une part, la comptabilité des collectivités locales ne permet pas de faire le suivi des éléments de patrimoine et, d'autre part, la nomenclature des collectivités actuelles n'est pas normalisée et est plutôt axée sur les aspects budgétaires.

En matière de recettes, les collectivités locales n'ont que très rarement des applications informatiques, qu'on a appelées GRB (Gestion de Ressources Budgétaires). Aujourd'hui, on recherche l'interface entre les applicatifs de la gestion des ressources et les applicatifs existants, qui sont généralisés pour la gestion des dépenses, à l'image d'Hélios.

Les collectivités locales éprouvent, à des degrés différents, un manque de comptables d'un profil élevé : les bons agents, employés dans les services des finances qui gèrent les collectivités locales, sont recrutés pour pallier le manque dans les services de l'État.

#### 3.2 Les réformes et propositions :

La Tunisie connaît actuellement une transition après la révolution du 14 janvier 2011. Le paysage de demain est dicté maintenant par le projet de constitution. Il reste à bâtir tout un système de réformes, avec un certain nombre de propositions.

Le service financier et comptable du secteur public local a montré –particulièrement après la révolution précitée– sa fragilité, avec une baisse sensible des taux de recouvrement et son incapacité à recouvrer rapidement. Le pays s'est engagé dans un processus de décentralisation et de réformes fiscales et financières, pour s'adapter et satisfaire la demande croissante des prestations et répondre aux attentes de ses partenaires locaux. La Direction générale de la Comptabilité publique se doit d'améliorer ses services rendus aux comptables publics, grâce à deux actions majeures inspirées de l'expérience française : la modernisation de la gestion financière et comptable et la valorisation des informations financières et comptables :

##### ✓ La modernisation de l'action :

- instaurer, via la mise en place de la comptabilité à partie double, un système comptable exhaustif, pertinent et fidèle, de nature à fournir une image sincère et globale de la situation financière de la collectivité ;
- détecter et prévenir les difficultés financières ;
- réaliser les analyses financières et dégager les indicateurs financiers et de gestion pour la collectivité locale.
- permettre de suivre l'évolution du patrimoine des collectivités locales.

##### ✓ la valorisation des informations financières et comptables :

- renforcer les capacités de gestion des comptables des collectivités locales pour améliorer le recouvrement et l'informatisation de la gestion comptable des recettes ;
- renforcer la fonction du comptable comme conseiller et partenaire des collectivités locales.

Actuellement, le comptable et l'ordonnateur travaillent isolément l'un de l'autre. Aujourd'hui, la Tunisie développe de plus en plus les notions de PPP (Partenariat Public-Privé), de gestion par objectifs, de comptabilité à partie double, dans une perspective de gestion par centre de coûts. Mais, actuellement, la nomenclature ne permet pas d'aborder vraiment cette approche. La question se pose de savoir si l'ordonnateur et le comptable doivent mutualiser un tableau de bord.

### **Siaka Camara, Mali, Modérateur**

Cet exposé de l'expérience tunisienne a fait ressortir, dans les grandes lignes, le cadre juridique de la gestion financière des collectivités territoriales et les acteurs principaux qui interviennent dans cette gestion, notamment le comptable public et l'ordonnateur. Comme ils poursuivent le même objectif, c'est-à-dire la bonne gestion des finances locales, le comptable, en tant que spécialiste, doit jouer un rôle de conseiller au quotidien auprès de l'élu local (qui le plus souvent n'est pas un spécialiste des finances publiques).

Il a fait ressortir également le rôle du comptable en matière de recouvrement et de paiement de la dépense. Mais cette comptabilité des collectivités a ses limites, comme on en trouve dans la plupart des pays. Celles-ci se traduisent par le fait qu'il s'agit d'une comptabilité à partie simple qui ne permet pas de saisir toutes les informations concernant par exemple le patrimoine, le suivi des immobilisations depuis leur entrée dans le patrimoine jusqu'à leur sortie. Raison pour laquelle, dans les réformes à venir, il est proposé de recourir à la comptabilité à partie double, en s'accompagnant également d'une valorisation de l'information, pour rechercher la traçabilité de l'information financière. Le Trésor public est aujourd'hui dans la plupart des pays – sinon dans tous les pays – la source où l'on trouve l'information la plus complète pour la gestion des collectivités territoriales.

## **Débats**

### **Questions au Sénégal :**

Les régions, les communautés rurales sont-elles toutes dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière étant donné que l'intervenant les a citées dans les collectivités locales ? Sont-elles dirigées aussi par des élus locaux ? En outre, comment les emprunts contractés par les collectivités locales sont-ils garantis ? Est-ce l'État central qui garantit ces emprunts ou bien les collectivités s'adressent-elles à des structures de garantie d'emprunts comme le Fonds de Solidarité Africain ou bien le FAGAS ? L'État joue-t-il un rôle d'arbitre dans le processus de l'emploi au niveau des communes pour assurer le rôle d'un régulateur ?

### **Réponse d'Abdoulaye Dieng :**

Les régions et les communautés rurales ont effectivement la personnalité juridique et l'autonomie financière. Ce sont des collectivités locales au même titre que les communes.

Concernant l'emprunt, l'État ne garantit pas les emprunts des collectivités locales. Très souvent, le prêteur fait une évaluation de la collectivité locale sur le plan de la viabilité financière et signe les conventions sur la base des conclusions. Il reste entendu que la gestion financière de la collectivité locale est assurée par le comptable public, qui veille à l'inscription des échéances de remboursement. Dans le cadre du contrôle (depuis la réforme de 1996, il n'y a plus de tutelle du ministère de l'Intérieur ou du ministère de l'Économie et des Finances sur les collectivités locales), un représentant de l'État intervient – le gouverneur de région pour les régions, le préfet du département pour les communes, le sous-préfet de l'arrondissement pour les communautés rurales. Ces représentants de l'État veillent au respect de certains principes. Pour l'emprunt, il faut une approbation du représentant de l'État, qui est un contrôle sur la capacité de la collectivité locale à pouvoir contracter un emprunt, puisqu'il va analyser la possibilité financière de remboursement. Si l'emprunt est contracté, le remboursement est considéré comme une dépense obligatoire et les représentants de l'État veillent à ce que toutes les dépenses obligatoires soient bien inscrites dans le budget de la collectivité locale. A défaut, ils peuvent les inscrire d'office.

Pour les autres aspects, parfois il est demandé une contrepartie de la collectivité bénéficiaire. L'État joue alors son rôle de facilitateur, puisque dans les transferts de fonds qui sont effectués, il peut prélever une partie pour l'affecter à la contrepartie financière que la collectivité doit apporter dans le cadre d'un financement avec un partenaire.

**Questions au Togo :**

Concernant la confusion qui est faite par les ordonnateurs entre les disponibilités des crédits et la trésorerie, ainsi que les chèques impayés, n'y a-t-il pas un système de chèques certifiés au niveau des banques? Au Congo, tout paiement est soumis à l'exigence d'un chèque certifié. Il est alors impossible au contribuable, lorsque le chèque est présenté, de vider son compte.

Concernant la situation de trésorerie où l'ordonnateur émet des titres sans avoir d'argent dans la caisse, n'y a-t-il pas un système de rapprochement entre l'ordonnateur et le comptable pour éviter ces divergences ? Au Congo, la Direction générale des Collectivités locales a organisé un certain nombre de séminaires où il est exigé un rapprochement le 15 et le 30 du mois entre l'ordonnateur et le comptable, car le comptable doit donner à l'ordonnateur la situation de la trésorerie et l'ordonnateur doit émettre les titres de paiement en fonction de ce qui est dans la caisse.

**Réponse de Soékey Ayawovi Sallah :**

Le mois dernier, le ministre des Finances a pris un arrêté pour obliger les redevables de l'État et des collectivités territoriales des établissements publics à payer leurs dettes par chèque certifié, cela n'existait pas auparavant.

**Questions au Togo :**

Le receveur municipal tient-il une comptabilité à partie double ? Si oui, dépend-elle d'une périodicité du reporting, comme dans la plupart des systèmes comptables ? Au Burkina Faso, la comptabilité des collectivités est arrêtée mensuellement. Il est alors fait obligation au receveur municipal d'adresser sa situation à l'ordonnateur afin de l'informer de la situation d'exécution de son budget en ce qui concerne la trésorerie et l'exécution budgétaire proprement dite.

**Réponse de Soékey Ayawovi Sallah :**

Oui, nous avons quatre périodes comptables : la journée, la décade, le mois et l'année. Nous conseillons donc aux comptables du réseau d'adresser hebdomadairement la situation de trésorerie à l'ordonnateur, qui ne la comprend pas toujours et engage la dépense car il y a disponibilité budgétaire. Les actions des ordonnateurs et des comptables sont complémentaires et aucun ne peut se prévaloir de droits non reconnus par les textes en vigueur.

**Questions au Togo :**

Le budget doit refléter la réalité mais, au Gabon, une des réalités est l'important décalage entre les prévisions en termes de ressources propres et les réalisations, en raison de ce que j'appelle « l'évasion des rentrées fiscales », orchestrée, organisée par les services ordonnateurs au travers notamment de l'établissement de caisses parallèles. Ce qui induit un réel impact en termes de disponibilité financière de la collectivité. Quelle est la situation au Togo ?

**Réponse de Soékey Ayawovi Sallah :**

La démarche pour un budget réaliste est de commencer d'abord par les prévisions de recettes. Les ordonnateurs confectionnent les budgets, mais il faut que le comptable public s'implique dans leur élaboration. S'il ne le fait pas, les problèmes vont surgir à l'exécution et peser sur lui. Nous avons deux techniques en la matière : celle des moyennes arithmétiques et celle des projections. La méthode des moyennes arithmétiques est de prendre chaque ligne budgétaire de recette sur un certain nombre d'années, notamment les trois dernières années, d'additionner et de dégager une moyenne et donc de l'inscrire. C'est la prévision. S'agissant de la méthode des projections, en septembre, les collectivités connaissent déjà leurs réalisations par ligne budgétaire de recettes en 9 mois. Il suffit d'une règle de trois pour prévoir ce qui peut être réalisé en 12 mois. Mais, généralement, il est constaté que les ordonnateurs alignent d'abord les dépenses avant de revenir aux recettes : il s'agit ensuite de « rafistolage », avec un budget à l'exécution qui va poser d'énormes difficultés.

## **Questions à la Tunisie et au Sénégal :**

### **Tunisie :**

Dans l'exécution du budget par les comptables publics, les contrôles du comptable portent sur le visa préalable du contrôleur des dépenses publiques qui, lui-même, relève du Premier ministre. A quel niveau et comment ce contrôle des dépenses publiques intervient-il ? La Côte d'Ivoire n'a pas encore de contrôle au sein de la collectivité territoriale, à l'image par exemple de contrôleurs financiers au niveau de l'État, à l'image aussi de contrôleurs situés au niveau des établissements nationaux, et réfléchit à la mise en place d'un tel corps de contrôle. Compte tenu de l'enjeu financier qui repose sur les contrôles qui doivent être opérés, peut-on avoir des éclaircissements sur ce niveau de contrôle.

### **Sénégal :**

Concernant la dotation de décentralisation, avec la dotation d'équipement et la dotation de décentralisation, y a-t-il des critères précis pour déterminer la dotation qui doit être allouée à telle ou telle collectivité territoriale ?

### **Réponse de Rachid Touzi :**

Le contrôle du contrôleur des dépenses publiques relevant du premier ministre a été créé en 1969 et repris par le Code de la comptabilité publique de Tunisie de 1973. Il s'agit d'un contrôle préalable, c'est-à-dire un contrôle d'engagement. Une fois l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement faits par l'ordonnateur, un deuxième type de contrôle intervient : le contrôle du paiement exercé par le comptable receveur de la collectivité locale. Le système en Tunisie, créé pour les collectivités en 1990, imbrique les trois types de contrôle des intervenants, à savoir l'ordonnateur, le contrôleur des dépenses publiques et le comptable public. Tous sont imbriqués et travaillent en réseau, à partir d'un serveur.

### **Réponse d'Abdoulaye Dieng :**

Oui, il y a des critères précis pour allouer des ressources dans le cas du fonds de dotation de la décentralisation : critères liés à la population, la superficie, la territorialité, et aussi d'autres critères qui sont retenus pour procéder à la répartition des fonds de dotation de la décentralisation. Il y a également le poids des compétences qui sont transférées au niveau des collectivités locales : par exemple, les hôpitaux ou les collèges et lycées relèvent de la région, mais les centres de santé et le groupe scolaire dépendent de la commune et des collectivités rurales. Les transferts sont faits en fonction des charges qui sont assurées par la collectivité concernée.

## **Questions à la Tunisie et au Sénégal :**

La comptabilité a pour rôle de vérifier l'adéquation entre les prévisions et l'exécution de la dépense et de la recette, couvrant ainsi le circuit qui vient de l'ordonnateur jusqu'au trésorier. En Tunisie et au Sénégal, y a-t-il une traçabilité ? Le comptable qui exécute une dépense ou une recette, a-t-il tous les éléments pour vérifier la traçabilité de cette dépense ou de cette recette ?

Elle permet également d'introduire la transparence et de rendre compte exactement du cheminement de cette dépense. Les comptables actuellement ont-ils les capacités de conseiller l'ordonnateur, sont-ils pluridisciplinaires pour le faire ? Parce que, jusqu'à présent, les profils comptables sont loin d'être ceux qui peuvent conseiller l'ordonnateur sur tout le circuit.

### **Réponse de Rachid Touzi :**

Sur la traçabilité, même réponse que précédemment sur la question du contrôle du contrôleur des dépenses publiques, avec les trois types de contrôle des intervenants (l'ordonnateur, le contrôleur des dépenses publiques et le comptable public).

Le comptable public, aujourd'hui, ne joue pas tout à fait le rôle de conseiller de l'ordonnateur en Tunisie (mais on se doit de faire en sorte qu'il le soit pleinement). Cela tient au fait que la comptabilité est une comptabilité de paiement, qui repose sur un système à partie simple. Elle ne permet pas d'appréhender précisément les données et de restituer une vision globale et transparente de la situation à la collectivité.

**Réponse d'Abdoulaye Dieng :**

Oui, le trésorier en charge de la collectivité locale peut tracer de la dépense puisque les fonctions sont nettement identifiées : l'ordonnateur initie la dépense et le comptable fait un contrôle de régularité sur l'existence des crédits et des fonds disponibles. Après exécution, au moment de l'émission du mandat, il vérifie le service fait et toutes les actions qui sont liées à l'acte libératoire. Mais c'est un contrôle sur pièces, sur papier, c'est-à-dire que le comptable ne va pas jusque sur le terrain pour s'assurer de la matérialité de la dépense.

**Questions au Sénégal :**

Quelles sont les méthodes et les processus de calcul des prévisions des transferts aux collectivités ? Quel est le processus qui permet de les fixer, y a-t-il des discussions avec l'ensemble des partenaires ? Une fois qu'ils sont arrêtés, sont-ils adoptés au niveau d'une loi de Finances ou d'un règlement ? Une fois arrêtés, peuvent-ils changer durant l'année ?

**Réponse d'Abdoulaye Dieng :**

À part le pourcentage dégagé en termes de TVA (chaque année l'État s'engage à inscrire, dans le bilan de son budget, un montant équivalent à 2% de la TVA pour l'affecter au fonds d'équipement), le Sénégal n'a pas de critère retenu de manière pérenne. C'est en fonction de ses possibilités budgétaires, étant entendu qu'il n'est pas possible de revenir sur des acquis. Il s'agit au moins de consolider les montants qui sont inscrits d'année en année ou, en tout cas, de les améliorer. En cours de gestion, si le montant retenu est de 2% de la TVA recouvrée l'année d'avant, il ne peut être modifié une fois retenu pour la gestion concernée. Mais, chaque année, il est fait une évaluation de ce pourcentage.

**Questions à la Tunisie :**

La comptabilité communale est actuellement à partie simple et il n'y a pas encore un outil comme soutien à la tenue de cette comptabilité. Comment les comptables des collectivités locales arrivent-ils à rendre compte en fin de gestion ? Les comptes de gestion des communes sont-ils produits et transmis à la juridiction financière pour jugement ?

**Réponse de Rachid Touzi :**

C'est une spécificité en Tunisie depuis 1973, car la nomenclature tunisienne des collectivités –comme celle de l'État– est une comptabilité budgétaire et comptable. Donc les mêmes postes sont repris et le comptable est justiciable auprès de la Cour des comptes. Le comptable public élabore le compte financier et le contrôle est exercé par le trésorier régional des finances. Il transmet le même document à l'ordonnateur pour remplir la page qui lui est réservée et qui ne diffère au niveau des sous-comptes que de peu de choses, si ce n'est tout simplement sur le côté prévisionnel.

**Questions au Sénégal et au Togo :****Sénégal :**

Le niveau de recouvrement des impôts locaux perçus par voie de rôle, qui est traditionnellement assuré par les comptables publics du Trésor, est-il important ou faible ?

**Togo :**

En matière de gestion de trésorerie, le Togo a pris une mesure pour que l'ordonnateur émette un ordre écrit consignat les priorités des dépenses à effectuer en fonction de la situation de trésorerie. Que se passe-t-il si certaines dépenses à caractère obligatoire (les dépenses de solde ou de pension) ne sont pas parmi les dépenses prioritaires ? L'ordonnateur, par exemple, prescrit le paiement en premier lieu des dépenses de fonctionnement courant, avant les dépenses de solde et de pension. Le comptable peut-il présenter des recommandations pour suspendre l'exécution de cet ordre émanant de l'ordonnateur ?

**Réponse d'Abdoulaye Dieng :**

Sur les recouvrements faits par les comptables directs du Trésor, la question est de savoir si c'est performant ou pas. Il est constaté que le recouvrement est souvent fonction de la qualité de l'assiette établie par la Direction générale des Impôts. Parfois, il s'avère qu'il y a un problème au niveau de celle-ci, mais il reste évident que les recouvrements sont effectués – en tout cas en ce qui concerne les impôts directs – de manière satisfaisante pour le compte des collectivités locales.

**Réponse de Soékey Ayawovi Sallah :**

En cas de difficulté de trésorerie, il faut que les comptables publics demandent aux ordonnateurs d'adresser l'ordre de priorité dans les paiements car la plupart – surtout dans le secteur public local – confondent la disponibilité de trésorerie et la disponibilité budgétaire. Le budget est un acte de prévision et un acte d'autorisation. La disponibilité budgétaire ne signifie pas que le comptable peut payer la dépense : l'ordonnateur doit alors s'engager par écrit en donnant l'ordre de priorité. Si l'ordre est régulier, il est exécuté, sinon il est rejeté. Cet écrit va « protéger » le comptable public quand survient une difficulté avec l'ordonnateur, qui considère souvent que le comptable s'immisce dans ses attributions, dans l'opportunité de la dépense.

**Questions au Sénégal :**

Parmi les sources de financements évoquées, il y a sans doute les impôts entre collectivités locales. Quelle est la forme des transferts entre les collectivités autonomes : est-ce de la dette ou de la subvention ?

**Réponse d'Abdoulaye Dieng :**

Les transferts entre collectivités locales ne sont pas des dettes mais des subventions, la ville étant tenue, chaque année, de mettre à la disposition des communes d'arrondissement des montants qui sont considérés comme des montants définitivement libérés.

**Siaka Camara, Mali, Modérateur**

On peut retenir des débats le rôle éminemment important du comptable public dans la gestion financière des collectivités en tant que conseiller, mais il faut renforcer les capacités des agents du Trésor pour qu'ils soient en mesure de jouer ce rôle.

Par ailleurs, les transferts de l'État vers les collectivités, la fiscalité locale, les emprunts, existent mais les critères de répartition ou les clés de répartition peuvent varier d'un pays à un autre.

Enfin, pour ce qui concerne le rôle du comptable dans ses relations avec l'ordonnateur en matière de paiement des dépenses, notamment quand les fonds ne suffisent pas, je précise que la réglementation au Mali privilégie le paiement des salaires sur les autres dépenses qui attendent.



## Le rôle du comptable public

**Modérateur :** Pierre Etoughe, Gabon, Premier Fondé de Pouvoirs à la DGST

**Panélistes :**

- Oulaï Boniface Gaston, Côte-d'Ivoire, Directeur de la tutelle économique et financière à la Direction des Collectivités locales (Ministère de l'Intérieur)
- Orlando Robimanana, Madagascar, Directeur général du Trésor

**Pierre Etoughe, Gabon, Modérateur**

Pour animer cette séquence sur la gouvernance et le rôle du comptable public en la matière, M. Oulaï Boniface Gaston de la Côte d'Ivoire exposera le rôle du comptable comme soutien à l'élaboration des budgets locaux et M. Orlando Robimanana de Madagascar traitera du rôle de conseil du comptable public et de l'analyse des risques.



### Le soutien à l'élaboration des budgets locaux

**Oulaï Boniface Gaston, Côte d'Ivoire**



En Côte d'Ivoire, il y a deux niveaux de décentralisation : les régions et les communes, qui ont la personnalité morale et l'autonomie financière. Cette autonomie financière se traduit, entre autres pour les collectivités territoriales, par l'élaboration chaque année de documents budgétaires : programme triennal, budget et compte administratif.

Le thème du soutien à l'élaboration des budgets locaux pose la problématique de l'appui de la Direction générale de la décentralisation et du développement local ivoirienne (DGDDL), autorité de tutelle aux collectivités territoriales dans l'élaboration de leur budget. Si le principe de liberté administrative et d'autonomie financière est important en matière de décentralisation, il n'en demeure pas moins que l'État, et plus spécialement la DGDDL, ne saurait se départir de sa fonction régalienne, c'est-à-dire son devoir d'assistance, de conseil, de soutien mais aussi de contrôle des collectivités territoriales.

➤ Le rôle d'assistance et de conseil consiste à :

- élaborer des textes législatifs et réglementaires en matière de budgétisation. C'est le cas, en ce moment précis, du projet des lois transposant la directive 01/2007/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales. Nous avons travaillé en synergie avec les acteurs qui sont impliqués en matière de décentralisation, notamment la Direction générale du Budget, le Trésor, et les Impôts ;
- prendre tout acte susceptible de baliser le budget, non seulement dans son élaboration, mais également dans sa programmation et son exécution. Il s'agit de mettre à la disposition des collectivités territoriales des moyens humains et techniques, des guides d'élaboration du budget, divers documents élaborés par la Direction générale, avec une mise à disposition en ligne de tous ces outils sur le site de la DGDDL ;
- renforcer les capacités des acteurs locaux dans divers domaines, dont celui de l'élaboration du budget (exemple : séminaire de renforcement des capacités des élus municipaux en août 2013, portant entre autres sur les procédures financières et la planification triennale) ;

- inciter les collectivités territoriales dans le cadre de l'autonomie financière à constituer une base de données fiable des contribuables en vue de l'émission des types de recettes, de suivre et d'évaluer les actes d'exécution du budget via des réunions du comité de trésorerie.

➤ Le rôle de contrôle

Ce n'est pas un contrôle répressif mais plutôt un contrôle de tutelle du superviseur, c'est-à-dire un contrôle a priori par voie d'autorisation préalable et par approbation. L'autorisation préalable est exigée, dans certains cas, avant la prise des actes ou des délibérations (cas pour l'ouverture d'un compte hors-budget autre que ceux prévus par la loi, la modification de l'affectation d'un fonds de concours et d'aides extérieures, le partage des services d'un même responsable de service ou d'un même receveur entre deux ou plusieurs entités décentralisées). L'approbation est requise pour que les actes ou les délibérations des autorités locales puissent être exécutés, c'est le cas pour les délibérations portant sur le budget et sa modification en cours d'exercice, le cadre organique des emplois, la législation fixant les taxes, la fixation de la rémunération du personnel, etc.

En conclusion, l'appui de la DGDDL aux collectivités territoriales dans l'élaboration de leur budget est efficient, eu égard au très faible taux de rejet des budgets par la Commission de coordination au développement communal qui est la structure technique attachée au ministre. Cependant, il est aujourd'hui impératif de mettre en cohérence les différentes vues de la décentralisation en général, et de la budgétisation en particulier, avec le nouveau dispositif institutionnel. Il serait également opportun de renforcer les capacités financières de la DGDDL, afin de lui permettre d'organiser et d'assurer pleinement les attributions de tutelle de l'État sur les collectivités territoriales.

**Pierre Etoughe, Gabon, Modérateur**

La fonction du comptable est en train d'évoluer : à côté des fonctions traditionnelles, le comptable a un double rôle, de conseil et d'assistance d'une part, et de contrôle a priori, dans le cadre du soutien à l'élaboration du budget des collectivités locales.

## Rôle de conseil du comptable et analyse des risques

**Orlando Robimanana, Madagascar**



Madagascar approche de la fin de la crise politique, qui a duré cinq ans. Cette période nous a permis, au Trésor public, de mener une réflexion profonde sur la gestion des finances publiques (tant au niveau national que local), sur la base d'un état des lieux, pour construire une véritable politique publique pour résoudre les problèmes qui ont prévalu depuis l'indépendance, il y a 53 ans.

Le rôle des comptables publics se résume à celui de conseiller financier en matière budgétaire, le comptable étant l'organe de contrôle et d'exécution des opérations publiques. L'état des lieux a fait ressortir les facteurs qui ont empêché l'intervention des comptables publics d'être efficace dans l'accompagnement des collectivités décentralisées dans le cadre de développement local. La situation qui prévaut au niveau national traduit parfaitement – et l'inverse est aussi vrai – la situation qui prévaut au niveau des collectivités locales. Il a montré ce qu'on appelle le « paradoxe malgache » et mis en évidence le véritable problème qui nous touche tous : celui de la gouvernance. J'aborderai également les autres facteurs qui limitent cette intervention des comptables publics pour proposer de débattre d'une réforme au niveau de la culture de contrôle des finances publiques.

Le paradoxe malgache est que Madagascar présente tous les atouts que peut envier tout pays : de très grandes potentialités avec une superficie de 60 millions d'hectares de surface cultivable mais dont 3 % seulement sont cultivés, 5 360 km de côtes, dont 15 % seulement sont surveillées (entraînant des risques de fuites des ressources et de trafics en tout genre), des sources d'énergie renouvelable en abondance (soleil, vent et eau toute l'année), mais avec un taux d'électrification faible de 23 %.

Madagascar a toutes les ressources naturelles aussi diversifiées qu'importantes : mines, hydrocarbures, ressources halieutiques, maritimes, faune et flore, dont 80 % sont endémiques, mais l'impact de toutes les recettes liées à l'exploitation de ces richesses naturelles –tant au niveau local que national– ne dépasse pas 1 % du PIB. La population compte 22,3 millions d'habitants, dont 53 % de population active, mais l'impact du travail n'est pas visible, surtout en termes de pouvoir d'achat de la population. Cette situation se traduit au niveau local. Presque toutes les collectivités locales (suivant leurs spécificités respectives) disposent d'une plus ou moins grande potentialité économique : produits agricoles, ressources minières, forêts, sites touristiques naturels, ressources halieutiques et maritimes. Des recettes de diverses natures sont prévues par les textes en vigueur, recettes fiscales (par exemple impôt synthétique, impôts fonciers, impôts de licences) et recettes non-fiscales, ristournes et prélèvements appliqués aux produits précités.

Mais la faiblesse chronique des impacts budgétaires des recettes propres des collectivités territoriales décentralisées fait que celles-ci dépendent de manière chronique des subventions versées par l'État. Cela limite, d'ailleurs, l'efficacité de leur intervention sur les activités pour le bien-être de la population et pour le développement économique local. Par exemple, une analyse faite par une des trésoreries générales d'une commune rurale très pauvre, implantée sur une mine d'or, a montré que les recettes perçues en 2011 n'ont représenté que 1% des recettes théoriques. Pourtant, on connaît le nombre d'orpailleurs qui produisent dans cette commune, le rendement annuel moyen de cette commune (2.8 grammes par orpailleur par semaine) et la production annuelle locale estimée à 184 kilos d'or. Le montant théorique des recettes aurait dû être de 140 millions Ariarys, ce qui aurait permis à la commune d'assurer elle-même la couverture de son plan de développement.

La situation est la même pour une région qui a des potentialités économiques grandes et variées, dans tous les secteurs de l'économie : primaire, secondaire, tertiaire. Mais les études et analyses ont montré que cette région n'a réalisé en fait qu'entre 22 et 58 % des recettes qu'elle aurait dû collecter. Une autre région n'a en fait collecté que 6,73 % des recettes qu'elle aurait dû recouvrer en une année.

Compte tenu de toutes ces potentialités, le problème n'a jamais été ni un problème d'insuffisances, ni de compétences, ni encore moins de connaissances, mais de gouvernance.

Les cinq années de réflexion ont permis de nous rendre compte de l'absence d'une véritable politique publique cohérente jusqu'alors, qui soit une référence pour tous les secteurs stratégiques de l'économie. La gestion à Madagascar a toujours été une gestion suivant le contexte, au fil des années, avec des mesures ponctuelles, sans appropriation de la logique de gestion axée sur les résultats, adoptée dans le cadre de la réforme des finances publiques en 2004. Si le cadre budgétaire a évolué, la culture n'a pas suivi.

Il n'y a eu aucune adaptation des systèmes de contrôle des finances publiques à cette logique de gestion des finances publiques. Tous les organes de contrôle continuent à faire le même type de contrôle : le contrôle de régularité sur pièces, alors qu'il y a toujours des zones insuffisamment ou non contrôlées, telles que par exemple la pertinence des programmes, les objectifs stratégiques et indicateurs de chaque acteur public de développement, la moralité des prix, le service fait, l'efficacité des dépenses et l'efficacité des services publics respectifs.

En outre, l'instabilité politique est cyclique et la croissance économique de Madagascar a toujours été dépendante de cette situation. Ainsi, la croissance n'a jamais été durable, avec une évolution en dents de scie. Il y a toujours une crise politique après une forte croissance à Madagascar et il y a toujours une chute vertigineuse de cette croissance à chaque crise politique. C'est également vrai au plan local, avec une lourdeur de l'organisation administrative et la non-effectivité de la décentralisation.

La dernière Constitution en vigueur a prévu trois niveaux de décentralisation : les provinces (qui restent théoriques jusqu'à maintenant) ; les régions (22), qui fonctionnent plutôt comme des organes déconcentrés et des simples correspondants du Trésor plutôt que comme des collectivités décentralisées ; les communes (1 549), qui fonctionnent véritablement comme des collectivités décentralisées, mais qui continuent à dépendre chroniquement des subventions de l'État.

Les limites des réseaux du Trésor public sont également à prendre en compte. Bien qu'on ait une bonne organisation comptable et financière, caractérisée par la décentralisation de l'exécution comptable, afin de répartir les postes comptables pour les rapprocher des usagers et avoir une unité de comptabilité en fin d'exercice, seulement 7 % des communes sont couvertes actuellement par le réseau du Trésor public (sur 1 549 communes, le Trésor n'est présent que dans un peu plus de 100 communes, les 1 400 autres ont des comptables seulement nommés par les maires). Les communes rurales de deuxième catégorie ne sont même pas couvertes, ce qui engendre des risques réels au niveau des ressources. En effet, les comptables des communes sont nommés par les maires ordonnateurs, alors que leurs capacités techniques ne sont pas assurées. Et surtout, le risque majeur est l'atteinte au principe de la séparation de fonction des ordonnateurs et des comptables dont le fondement consiste à éviter les abus au niveau des exécutions des budgets communaux. Or, les maires ont tendance à nommer les comptables qui leur conviennent. Cela pose un problème majeur de gouvernance.

Les facteurs politiques et administratifs limitent également l'intervention des comptables publics : par exemple, faiblesse du système de contrôle des actes des collectivités, contrôle de légalité des actes budgétaires peu rigoureux, estimations peu sincères et non rationnelles des recettes, dépenses trop ambitieuses et peu réalistes, entraînant des déséquilibres chroniques et des insuffisances de fonds libres au niveau des comptes des collectivités, contrôle administratif insuffisant, avec une inspection générale de l'État limitée en termes de ressources et un Conseil de discipline budgétaire et financière qui reste à mettre en place, contrôle juridictionnel un peu tardif (il intervient au mieux à l'exercice N+1).

Une autre limite réside dans le caractère contradictoire des statuts de l'ordonnateur et du comptable public : les maires sont élus avec le conseil municipal. Ils ont la légitimité et la représentativité du peuple, alors que les comptables publics sont désignés par le ministre des Finances pour jouer le rôle de conseiller, autorité de contrôle et organe d'exécution. L'un est politique, élu ; l'autre est désigné, technicien. Or, c'est le technicien qui est censé contrôler les actions et les actes de l'ordonnateur, ce qui engendre des relations conflictuelles.

Par ailleurs, le secteur informel (qui touche 90 % des activités et des secteurs d'activités à Madagascar), complique la tâche des comptables publics dans leur rôle de conseiller, et de catalyseur des opérations financières des collectivités.

Enfin, le système d'information reste insuffisamment développé, tant au niveau du réseau comptable qu'au niveau des collectivités. Et surtout, la responsabilité des autres acteurs budgétaires n'est toujours pas aussi bien délimitée que celle des comptables publics.

Pour une réforme de la culture de contrôle des finances publiques, il faut une application complète et effective, dans l'esprit de la LOLF. Le cadre et la culture de gestion des budgets publics doivent évoluer ensemble, avec une importance particulière des résultats, des impacts, des retombées socio-économiques des programmes et des projets. L'État doit aussi disposer d'une véritable politique publique de référence pour tous les acteurs de développement. Il doit clarifier son rôle, parce qu'actuellement, dans certains secteurs, l'État se porte comme un régulateur, dans d'autres, il est concurrent, dans d'autres, il joue le rôle d'appui. Dans le cadre de cette politique, l'État doit aussi définir les priorités, les objectifs, les stratégies et surtout les plans de développement et les plans d'investissement stratégique –aussi bien au niveau global que par secteur, et au plan tant national que local–, en fixer les chronogrammes et le système de suivi. Les budgets publics –nationaux et locaux– doivent se présenter comme les instruments annuels de mise en œuvre de la politique publique et non juste comme un outil d'expédition des affaires courantes au niveau des collectivités locales. Les investissements doivent primer pour avancer plus efficacement et plus rapidement, la chasse aux gaspillages permettant leur renforcement avec les économies réalisées.

Quelques pistes de réflexion peuvent être avancées : la mise en place d'une politique fiscale beaucoup plus incitative et d'un climat d'affaires propice aux investissements privés ; l'adéquation des systèmes de contrôle des finances publiques qui requièrent une révision totale vers une complémentarité et une coordination des interventions des organes de contrôle et vers la disparition des zones non contrôlées ; l'adéquation de la mission et de l'intervention du comptable public, gardien et dernier rempart des fonds publics ; la mise en œuvre du principe de la gestion axée sur les résultats.

Le contrôle, jusqu'à maintenant, consiste à contrôler la spécialité et la disponibilité des crédits et à vérifier les pièces justificatives, alors que le budget de programme implique et requiert une vérification du lien entre la nature et le volume de la dépense avec le programme et les projets réalisés par la collectivité ou par l'État au niveau central. Le comptable public doit avoir un droit de regard sur l'efficacité de la dépense et sur l'efficacité de chaque service dépensier. Il est le gardien des fonds publics et doit pouvoir assurer pleinement ce rôle. Le contrôle de régularité sur pièces convient au système de gestion de budget et de moyens, mais ne peut suffire pour assurer un contrôle de l'efficacité des dépenses et de l'efficacité publique.

Pour pallier le problème de la non-intégration des collectivités décentralisées dans le circuit du Trésor, je propose une mise en place d'un système d'encadrement des acteurs directs des finances publiques au niveau des collectivités décentralisées.

## **Débats**

### **Question à Madagascar :**

Avec tout son potentiel, Madagascar n'a pas encore réussi son développement local en raison du problème de la gouvernance, qui se pose à tous les niveaux : institutionnel, administratif et technique. Former les hommes à leur mission permettrait aux comptables publics de pouvoir s'adapter aux exigences qui sont celles de la gestion de la trésorerie, de l'élaboration des budgets et de l'application des politiques publiques. Quelle est la stratégie mise en place pour que la ressource humaine ne soit pas un grand risque dans votre pays ?

### **Réponse d'Orlando Robimanana :**

Madagascar a consacré jusqu'ici cinq années pour mener une réflexion et dresser un véritable état des lieux, en mobilisant les services du Trésor public, avec des résultats assez complets et exhaustifs pour permettre – avec l'aide du FMI – de construire ensemble une véritable politique publique qui a fait défaut jusqu'ici. A ce moment, je n'ai pas de stratégie particulière à proposer (parce qu'il ne m'appartient pas de le faire, ce travail impliquant la participation de beaucoup d'intervenants dans le domaine). Je préfère donc attendre pour pouvoir vous répondre, peut-être lors du prochain colloque.

### **Question à la Côte d'Ivoire :**

Pouvez-vous clarifier la relation entre le comptable public et la Direction générale de la Décentralisation. Cette direction est-elle une émanation de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique ou est-ce une direction sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ?

### **Réponse d'Oulaï Boniface Gaston :**

L'autorité de tutelle sur les collectivités locales relève du Président de la République, qui a délégué cette compétence au ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Sécurité. Il a été créé, au sein du Ministère, un outil de mise en œuvre de la politique de décentralisation, la DGDDL, chargée de suivre et de mettre en application toutes les dispositions. La DGDDL travaille avec le ministère de l'Économie et des Finances, en collaboration avec la Direction générale de la Comptabilité publique et la Direction générale du Budget et des Finances sur un certain nombre de questions. Elle collabore également avec la Direction générale des Impôts pour la rédaction de textes concernant la loi de Finances.

### **Question à la Côte d'Ivoire :**

En matière d'assistance, de conseil et de contrôle lors de l'élaboration des budgets locaux, que peut-il être fait en termes de formation et de renforcement des capacités, au regard des enjeux ?

### **Réponse d'Oulaï Boniface Gaston :**

Afin de renforcer les capacités de la Direction générale elle-même, il faut former le personnel en charge de traiter toutes les questions avec la formation de l'autorité déconcentrée, les préfets, les secrétaires généraux et les sous-préfets pour encadrer la décentralisation (mise en place de séminaires, de modules de formation). En effet, la décentralisation s'accompagne toujours d'une bonne déconcentration.

**Question à la Côte d'Ivoire :**

Concernant l'affectation par décret des directeurs et des chefs de service au niveau des collectivités, comment l'État peut-il affecter des directeurs et des chefs de service au niveau de la collectivité ?

**Réponse d'Oulai Boniface Gaston:**

L'État met à la disposition des collectivités un certain nombre de personnels d'encadrement d'un certain niveau (généralement A3 ou A4) pour aider les élus locaux dans la mise en forme des documents, dans l'application des dispositions légales et réglementaires. Les affectations qui ont eu lieu ont permis d'affecter, par arrêté du ministre autorité de tutelle (et non par décret), du personnel compétent aux régions qui viennent d'être ouvertes.

**Questions à Madagascar :**

Beaucoup de communes ne sont pas gérées par le Trésor public. Est-ce une politique voulue ou est-ce par manque en matière de ressources humaines, au niveau du ministère de l'Économie et des Finances, pour pouvoir assurer la gestion financière et comptable de ces milliers de communes?

Par ailleurs, étant donné que la comptabilité contribue à donner des informations financières importantes à même d'aider les autorités à prendre des décisions, comment se fait la consolidation des informations financières entre, d'une part, les opérations qui sont gérées par les comptables publics et, d'autre part, celles gérées par les comptables particuliers qui sont nommés par les différents maires ? Enfin, comment ces comptables rendent-ils compte de leur gestion ?

**Réponse d'Orlando Robimanana :**

Le Trésor public, à l'heure actuelle, ne dispose pas des ressources – matérielles, logistiques ou humaines – pour lui permettre de s'implanter dans les 1549 communes du pays. Pour le moment, ont été installés les Secrétaires trésoriers comptables au niveau des communes, qui sont des comptables désignés par le maire certes, mais avec les partenaires techniques et financiers, et un établissement public qui a été mis en place, appelé Fonds de développement local. Des formations de comptabilité et de gestion leur ont été dispensées pour leur permettre de tenir les comptabilités. Actuellement, leurs comptes ne sont pas consolidés avec ceux des comptables du Trésor et, de ce fait, la reddition de leurs comptes n'est pas assurée, mais ils sont contrôlés par l'Inspection générale de l'État et par les organes de contrôle dans le cadre des contrôles de régularité.

Cette situation doit changer, à condition que tout le monde – surtout les dirigeants – prenne conscience de ce problème de gouvernance. Cela nécessite une volonté politique de changer, d'apporter les réformes nécessaires pour élaborer cette politique publique, sur la base de laquelle vont se décliner les politiques sectorielles, et pour élaborer des budgets en fonction des priorités sectorielles. Il faut aussi adapter le système de contrôle à cette évolution de la logique de gestion pour intégrer dorénavant les notions d'efficacité et d'efficience, en plus du contrôle de la régularité.

**Question à la Côte d'Ivoire :**

Quelle est la composition du comité chargé de l'approbation des budgets locaux et quel peut être le motif de rejet d'un budget ?

**Réponse d'Oulai Boniface Gaston :**

Il a été créé, par décret, un comité de coordination au développement communal qui est composé de membres du ministère de l'Économie et des Finances dans ses différents démembrements, la Direction générale du Budget, la Direction générale du Trésor, la Direction générale des Impôts, la Fonction publique, la santé, et de toute personne concernée par le transfert de compétences et la question de la décentralisation. Ce comité examine la légalité des actions des collectivités. Il s'assure que les opérations entrent dans les compétences transférées aux collectivités. Ainsi, si une commune prévoit dans son budget la création d'un collège (qui relève de la région), le comité la déclarera incompétente au regard de la loi portant sur le transfert et la répartition des compétences, dans le cadre du contrôle de légalité.

Il s'assure également de la capacité financière de la collectivité à réaliser les projets, grâce aux experts qui siègent dans ce comité (Direction générale du Budget et des Finances, Direction générale du Trésor, Direction générale des Impôts).

Concernant le rejet du budget de programme triennal, selon les dispositions légales et réglementaires en la matière, la loi de 2003 portant régime financier et fiscal donne les conditions d'acceptation ou de rejet d'un budget, par exemple en vérifiant qu'il n'y a pas surestimation ou surévaluation des recettes ou d'omission, ou de sous-estimation d'une dépense obligatoire. Dans le contrôle de légalité, ce sont les questions de fond, et non de forme, qui emportent le rejet. L'avis de la commission est consultatif.

#### **Question à Madagascar :**

Sur 1549 communes, seulement 7% ont un receveur municipal. Y a-t-il un receveur par collectivité ou, comme au Burkina Faso, un receveur peut-il gérer 3 ou 4 collectivités (ce système permet au moins de couvrir le territoire) ?

#### **Réponse d'Orlando Robimanana :**

L'organisation comptable actuelle de Madagascar compte les trésoreries générales au niveau des régions (91 perceptions principales pour 22 régions) et des postes comptables spécialisés. La règle est que le comptable du Trésor est le comptable d'office des collectivités et des établissements publics implantés dans son lieu d'affectation. Un comptable public du Trésor peut être amené à gérer une ou deux collectivités, tout dépend de son implantation. S'il est implanté dans un chef-lieu de région par exemple, il est comptable de cette région et de la commune qui y est implantée, ainsi que des établissements publics situés dans cette localité.

Pour pallier le problème de la non-intégration des collectivités dans le réseau Trésor, Madagascar met en place une trésorerie intercommunale (concept nouveau à Madagascar). Le comptable public sera comptable public d'un groupement de collectivités. Il est mis en place – depuis 2 ans déjà – les trésoreries ministérielles, pour mettre des postes comptables au niveau même de chaque ministère (s'inspirant de l'expérience française qui consistait à regrouper, au niveau de chaque département, tous les acteurs intervenant dans le circuit des dépenses publiques). L'objectif de l'organisation comptable est la décentralisation de l'exécution comptable, pour rapprocher les comptables publics des usagers. Mais la difficulté est que Madagascar fait 592 000 km<sup>2</sup> avec un problème d'infrastructures routières. En effet, il n'est pas facile, pour les responsables communaux, de se déplacer pour rejoindre les postes comptables du Trésor, en raison des distances de commune à commune et de l'état des routes. C'est une limite au système.

#### **Question à la Côte d'Ivoire :**

Quel est le rôle joué par les receveurs municipaux dans l'élaboration des budgets locaux ?

#### **Réponse d'Oulai Boniface Gaston:**

Il y a deux structures, l'ordonnateur et le comptable public. Le receveur municipal est le conseiller financier de l'ordonnateur. À ce titre-là, il a été créé un comité de trésorerie, présidé par le maire, qui se réunit au moins une fois par mois. Le comptable public, le receveur municipal, en assure le secrétariat. À l'issue, le président transmet une copie du PV à l'autorité de tutelle et le comptable adresse une copie du PV à la Direction générale du Trésor. Au niveau central, les trois grandes directions se réunissent ensuite pour examiner les différents PV.

Concernant le rôle du comptable public en Côte d'Ivoire, il faut distinguer les recettes propres et les impôts partagés. Le receveur municipal est l'interface entre l'ordonnateur et le ministère de l'Économie et des Finances. Il arrive que l'acceptation des montants des impôts partagés soit faite avec l'accord ou la caution du comptable public, dans son rôle de conseil.

Enfin, un forum a été créé pour examiner toutes les questions de décentralisation et tous ceux qui sont concernés peuvent intervenir (des Impôts, du Trésor ou de la Direction générale du Budget), pour partager et pour réfléchir ensemble. Il permet de faire vivre le Comité national des finances locales.

**Question à Madagascar :**

Concernant le rôle du comptable dans la gestion des collectivités territoriales, au-delà du contrôle de régularité sur pièces, il ressort de l'exposé qu'il faudrait appeler un contrôle de programme, un contrôle d'efficacité et d'efficacités, et que le comptable soit le gardien et le rempart ultime des fonds de la collectivité. Mais, cela ne porte-t-il pas atteinte au principe de séparation des pouvoirs entre le comptable et l'ordonnateur ? Le contrôle d'efficacité ne doit-il pas être exercé ailleurs et par quelqu'un d'autre que le comptable ?

**Réponse d'Orlando Robimanana :**

Le contrôle de régularité est suffisant pour un budget de moyens. Avec un budget de moyens dans le budget de chaque service public, sont juste inscrits le nom du service et le montant des crédits alloués suivant les spécialités des crédits. Il suffit de contrôler si la spécialité de ces crédits est respectée, si les crédits sont disponibles et suffisants pour permettre au service de faire des engagements financiers et, surtout, si les pièces justificatives requises sont complètes et exhaustives pour justifier les dépenses. Avec l'avènement de la gestion axée sur les résultats dans les budgets de chaque service public, sont inscrits clairement les objectifs, les indicateurs qui doivent être objectivement vérifiables, les résultats qui sont attendus, les impacts et les retombées. Les comptables publics ne doivent pas rester dans l'ancien concept de contrôle en ne contrôlant que la spécialité des crédits. Celle-ci a disparu. Avec l'avènement du budget de programme, les crédits sont fongibles, donc il n'y a pas de contrôle de spécialité proprement dit à faire. Le contrôle de disponibilité des crédits existe toujours, mais doit-on se contenter de contrôler les pièces justificatives ? Le comptable public se doit et se devrait au moins de vérifier le lien entre la nature et le volume des dépenses engagées par rapport à l'objectif poursuivi et au résultat attendu.

**Question à Madagascar :**

Y a-t-il à Madagascar une tutelle unique comme en Côte d'Ivoire, ou y a-t-il une tutelle administrative, une technique et financière ?

**Réponse d'Orlando Robimanana :**

Il y a une double tutelle, technique et financière pour les collectivités territoriales décentralisées. Les comptables publics relèvent d'une autorité unique, le ministre des Finances et du Budget à travers la Direction générale du Trésor.

**Pierre Etoughe, Gabon, Modérateur**

Pour conclure, le rôle du comptable public doit évoluer, s'il n'est pas déjà en train d'évoluer. En matière de soutien à l'élaboration du budget des collectivités locales, il doit veiller au respect scrupuleux des principes budgétaires, parmi lesquels le principe d'équilibre budgétaire. Il doit également aider l'ordonnateur à prendre en compte ce principe.

Concernant le conseil pour analyser les risques, il est important de renforcer les capacités des comptables publics aujourd'hui, parce que le risque sur le marché financier – où le comptable doit apporter un conseil à l'ordonnateur – ne peut pas se faire avec la seule capacité qu'ont les comptables publics dans leur formation. Il faut diversifier les formations et accompagner les collectivités locales pour que la décentralisation ne concerne pas seulement les élus locaux, mais tout le monde, y compris les comptables publics.



## Présentation de cas concrets : Quels systèmes d'information pour la gestion financière du secteur public local ?

**Modérateur :** Adama Koné, Côte d'Ivoire, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique

**Panélistes :**

- Mohammed Merzouki, Maroc, Directeur du Pilotage des Métiers et de l'Animation du Réseau
- Le Thi Anh, Vietnam, Chef Adjoint du Bureau de la Comptabilité au Trésor Central

**Mohammed Merzouki, Maroc,** présente l'expérience marocaine en matière d'informatisation de la gestion financière du secteur public.

### 1 Les missions de la Trésorerie générale



Les missions de la Trésorerie générale sont identiques à celles de tous les services du Trésor. Celle-ci gère les finances publiques du pays (départements ministériels et collectivités locales, à l'exception de celles des établissements publics). Ses missions vont du recouvrement des créances publiques jusqu'à la tenue de la comptabilité et la production de l'information financière et comptable, ainsi que la reddition des comptes. Elle collabore avec les partenaires des finances, comme la Direction générale des Impôts pour le recouvrement des créances publiques, la Direction du Budget pour l'exécution des dépenses publiques, la Direction du Trésor pour la gestion de la dette publique, etc. Elle a conclu quelques partenariats avec les organismes financiers internationaux pour mener à bien des réformes.

S'agissant des finances locales, les collectivités locales et leurs groupements sont 1 700 environ, pour des recettes réalisées, en 2012, de l'ordre de 3,5 milliards €. Les dépenses se sont élevées à 3 milliards € (les dépenses de fonctionnement et du personnel -120 000 fonctionnaires- en représentent à peu près 60 % et l'investissement 40 %). Les collectivités locales concluent en général 10 000 marchés par an. Les recettes des collectivités locales sont composées de toutes les contributions de l'État, mais aussi de certaines recettes propres (qui représentent, au Maroc, à peine le tiers des ressources). Cette masse de recettes et de dépenses sont des opérations importantes qui ne peuvent être réalisées sans le recours à l'informatique.

### 2 Les principes directeurs qui ont présidé à l'élaboration du nouveau système d'information

Historiquement, la Trésorerie générale a connu deux schémas directeurs informatiques (en 1989 et 2007). Aujourd'hui, le Maroc est dans une phase transitoire, dans laquelle l'ancien système d'information de 1989 est toujours en vigueur (en voie de disparition), mais avec la mise en place du nouveau système d'information.

Celui-ci est guidé par certains principes directeurs :

#### a. Une architecture centralisée :

Cela permet à l'administration de disposer d'une information agrégée et rapide, en temps réel et à tout moment ; il n'y a plus besoin de solliciter les utilisateurs puisque l'information remonte instantanément au niveau du siège de l'administration centrale.

b. Des systèmes de gestion intégrés par domaine et partagés par tous les acteurs publics :

Ceux-ci sont intégrés dans la même chaîne de traitement, mettant ainsi fin aux systèmes de gestion propres à chaque acteur public de la dépense ou de la recette. Tous utilisent le même système, avec saisie unique des données et du partage de l'information. Cela permet d'instaurer de la complémentarité et d'éviter la redondance des données. Le décloisonnement des acteurs et de l'intégration des processus permet une économie d'échelle importante, puisque les plateformes sont communes, ainsi que les formations et la maintenance du matériel.

c. La capitalisation sur les systèmes réalisés par l'État :

Dans le schéma de 1989, des informatisations parallèles des collectivités territoriales et de l'État ont été lancées. Désormais, un secteur est informatisé avec ensuite une extension au second (généralement, informatisation des services de l'État d'abord puis des collectivités locales).

d. Les développements internes :

La trésorerie générale fait appel soit à des systèmes déjà standards qui sont sur le marché, soit à des développements internes. La majorité des logiciels utilisés actuellement sont développés en interne, ce qui permet de développer une expertise et un savoir dans ce domaine.

### 3. Les composantes du système d'information.

Tous les domaines d'interventions des collectivités locales sont concernés par divers systèmes qui constituent l'architecture globale du système d'information des finances locales : un système de gestion intégrée de la recette et un de la dépense, couplé à la dématérialisation de la commande publique et à un module particulier « GID fournisseurs », ainsi qu'un système de conseil financier aux collectivités locales, un système de comptabilité, et un système de paie du personnel.

a. Le système de Gestion Intégrée de la Recette (GIR) :

Il prend en charge toutes les recettes des collectivités territoriales et des regroupements, que ce soit les recettes versées par l'État (les collectivités locales bénéficient de 30 % de la TVA et de 1 % de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés), les recettes dont l'assiette est gérée par la Direction générale des Impôts ou les recettes gérées par les collectivités locales elles-mêmes, les recettes payées au comptant ou celles payées suite à l'émission d'un ordre de recette et prises en charge par les comptables chargés de recouvrement.

Le GIR concerne tous les ordonnateurs, parmi lesquels les collectivités territoriales, mais aussi la Direction générale des Impôts qui gère trois taxes dont le produit est affecté aux collectivités territoriales (la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe des services communs). Il concerne également les régisseurs dans les collectivités locales. Ceux-ci ont un rôle central dans la mesure où la loi leur confie l'encaissement des droits et des produits gérés par les collectivités locales. Ce sont les comptables en matière de recettes des collectivités locales. Ainsi, aucun produit géré par les collectivités locales ne peut être encaissé directement par le receveur de la collectivité. Les contribuables ne s'adressent aux receveurs communaux, qui sont les comptables de l'État, que lorsqu'il y a défaillance de paiement auprès de ces régisseurs. Les comptables sont les receveurs communaux et les percepteurs qui gèrent les produits dont l'assiette est gérée par la DGI. La Trésorerie générale a une entité particulière, la Trésorerie centrale de recouvrement, qui est en charge de tous les traitements de masses liés à l'action en recouvrement (envois d'avis).

Le GIR couvre aussi tout le processus de gestion, depuis la constatation de la recette jusqu'à son imputation définitive, en passant bien entendu par les opérations d'encaissement, de recouvrement au contentieux, etc. Il offre la possibilité au contribuable d'acquitter ses droits, ses dettes fiscales en tout point d'encaissement, dans n'importe quel poste comptable. Ce système est ouvert aux différents canaux de paiement que sont les guichets physiques des banques ou des guichets automatiques, ou le paiement en ligne (ouvert en 2009, il est obligatoire pour certaines catégories de contribuables). Il offre aussi l'accès à l'information en temps réel, ce qui permet aux ordonnateurs d'avoir une visibilité sur les recettes et une célérité dans leur imputation. Ce système est en cours de déploiement chez les comptables uniquement (extension aux ordonnateurs prévue en 2014).

b. Le système de Gestion Intégrée de la Dépense (GID) :

Initialement, c'est un système qui a été conçu pour l'État et qui a fait preuve d'une performance incontestée (toutes les dépenses de l'État sont dans ce système, à l'exception de la dette). Il a aussi fait preuve d'une souplesse à toute épreuve car toutes les réformes y ont été intégrées facilement. Il concerne tout le spectre des actes de gestion de la dépense, de la gestion des crédits budgétaires jusqu'aux opérations de fin de gestion, ainsi qu'aux opérations d'exécution elles-mêmes.

Ce système permet la saisie unique, réduisant les coûts et les délais de traitement, mais aussi la restitution en temps réel des informations relatives à l'exécution des budgets. Il modernise et simplifie les circuits et les procédures de dépense. Il permet aussi – parce qu'elle y est intégrée – la tenue de la comptabilité budgétaire. Enfin, il améliore la qualité des délais, l'élaboration des comptes administratifs et des comptes publics en général.

Compte tenu de l'amélioration de l'exécution de la dépense en termes d'efficacité et d'efficience, il a été décidé, en 2011, d'étendre ce système aux collectivités territoriales. Après deux tests en 2011, le système a commencé à être installé dans les collectivités locales à partir de 2012. Le basculement généralisé est prévu en janvier 2014 pour que les collectivités locales utilisent ce système.

Il faut noter que les systèmes GID et GIR ne vont pas remplacer entièrement les systèmes d'information mis en place, un pan entier de la comptabilité continuant à être géré avec l'ancien système.

c. Le système de la dématérialisation de la commande publique :

C'est un ensemble de télé-services dédiés aux acteurs dans la commande publique, que sont d'abord les entreprises (30 000 entreprises recourent aux marchés publics au Maroc) qui interviennent toutes dans ce système, mais aussi les acheteurs publics, environ 4 000 entités et 10 000 utilisateurs, représentant les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics à caractère administratif.

La plateforme de la dématérialisation de la commande publique enregistre chaque mois 100 000 visiteurs et 3 millions de pages consultées. En 2008, le portail des marchés publics a été mis en place. C'est un support fédérateur de publication de tous les appels d'offres des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif. Sont publiés les appels d'offres, mais aussi leurs résultats, les programmes d'achat des administrations de l'année, ainsi que toute information pour les candidats aux marchés publics.

d. Le système d'enregistrement électronique de toutes les entreprises :

C'est la base de données des fournisseurs, mise en place en 2012. Dans le cadre de cette base de données, l'objectif de la prochaine étape est que les entreprises déposent leurs dossiers administratifs, de manière à ce que, pour les appels d'offres, elles n'aient plus à produire les pièces de ce dossier (attestation fiscale ou autre). Deux autres paliers sont prévus : il s'agit de la soumission électronique, des échanges électroniques inversés et les achats groupés électroniques. C'est une innovation apportée par un décret qui va entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les composantes transactionnelles de la plateforme deviendront, a priori, effectives à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014, lorsque l'arrêté qui a été pris entrera en vigueur pour ces opérations.

En matière de plateforme de marchés publics, lors de la conférence de la Banque Mondiale qui s'est tenue à Marseille en juin 2013, le Maroc a été choisi pour piloter la mise en œuvre d'une plateforme régionale des marchés publics pour la région MENA (pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord). Cette plateforme va être ouverte à l'ensemble des acheteurs publics et des fournisseurs de ladite région, ce qui représenterait à peu près un marché de 240 milliards de dollars. Bien entendu, elle va permettre aussi d'intensifier les échanges entre les entreprises et entre les États constituant la région. Dans une première étape, elle va constituer un recueil de toute la réglementation qui gère les marchés publics dans la région et va commencer par publier les appels d'offres de toute la région.

e. Le système GID fournisseurs :

C'est un service qui est accordé aux entreprises, mis en place avec une approche participative en associant 17 entreprises pilotes aux travaux de spécifications pour prendre en compte leurs besoins.

Dérivé du système GID, l'extension de GID aux collectivités locales va en faire profiter les prestataires qui travaillent avec les collectivités locales. L'accès à ce service se fait moyennant une adhésion et une authentification (le candidat doit déposer une demande qui sera examinée par une commission qui acceptera ou pas – selon les pièces produites – l'accès au service). Il permet aux titulaires de la commande publique d'avoir une information fiable, complète et gratuite, sur toutes les phases administratives de traitement de leur contrat, depuis la conclusion jusqu'à l'achèvement.

f. Le système de conseil financier (devenu opérationnel à partir de 2011) :

Il fait suite à l'inscription du conseil financier comme l'une des missions des trésoriers dans le cadre de la réglementation gérant la comptabilité des collectivités territoriales. Pour permettre aux receveurs communaux d'assumer cette mission, ce système a été conçu, non seulement pour obtenir de l'information, mais aussi pour procéder à certains types d'analyses, pour assurer un conseil financier a minima. Même un receveur communal, sans beaucoup de connaissances en matière de statistiques ou d'analyses financières, peut se faire aider par ce système pour avoir les situations qu'il souhaite ainsi que des rapports préconçus d'analyse des finances des collectivités locales. Il permet donc une génération rapide de toutes les informations relatives à la gestion comptable des budgets locaux et la production des informations sur des supports diversifiés, à différents niveaux de management des finances locales (rapports au niveau communal, provincial, régional et national).

La valorisation de l'information est basée sur quelques techniques d'agrégats et de ratios (taux d'endettement, capacité de financement, etc.). Ces ratios sont produits au niveau national avec des comparaisons (soit entre communes, soit entre communes d'une région, soit entre communes au niveau national). Il permet aussi l'utilisation d'outils automatisés et efficaces d'aide à la décision (analyse financière, prospective et rétrospective). Ces outils sont édités directement du système et permettent au receveur communal de porter les commentaires qu'il souhaite. Le système est actuellement en cours d'évaluation pour examiner les améliorations à apporter.

g. La gestion de la paie du personnel :

Le personnel des collectivités locales est toujours géré par un module conçu au début des années 90, qui fonctionne toujours pour les petites collectivités. Pour les grandes collectivités, la paie du personnel est prise en charge par le système conçu pour la paie du personnel de l'État. L'extension au personnel des collectivités locales se fait de façon particulière, sous forme de prestation de service, réalisée par voie contractuelle et sur la base du volontariat (les collectivités locales n'ont pas obligation d'utiliser le système, mais elles sont invitées à le faire). Environ 50 % du personnel des collectivités locales sont gérés selon ce système, qui permet l'alignement de la paie des personnels des collectivités locales sur celle de l'État, et d'avoir tous les avantages que peut avoir un agent de l'État en matière, notamment, d'obtention de crédit et de célérité dans le traitement. Il s'agit bien d'un système de paie et non pas d'un système de gestion du personnel qui intègre aussi la gestion par l'employeur.

h. La comptabilité des collectivités locales :

Elle est toujours gérée par le système conçu dans le schéma directeur de 1989, mais un nouveau système de comptabilité va être mis en place pour l'État, avec une extension prévue ensuite aux collectivités locales. C'est un système entièrement automatisé, pour que les événements comptables soient extraits directement des applications métier. Il permet l'interprétation de ces événements comptables et leur structuration, et génère ensuite des rapports quotidiens et provisoires de comptabilité qui sont validés par chaque comptable, chacun pour ses propres opérations. C'est un système unique, commun à tous les comptables publics, pour simplifier et moderniser les circuits comptables, améliorer les délais de traitement des opérations et introduire toutes les réformes nouvelles. Conçu sur la nouvelle norme comptable, basée sur la comptabilité patrimoniale, il est actuellement déployé au niveau de l'État et sera étendu aux collectivités locales, dès qu'elles auront adopté cette nouvelle norme comptable.

### 3. Les facteurs clés de réussite

#### a. La démarche participative :

Elle associe tous les acteurs à la conception du système, qui est ainsi conçu par et pour les utilisateurs (représentés par un échantillon).

#### b. La mutualisation :

Les règles de gestion des finances de l'État étant généralement semblables à celles des collectivités territoriales, il est possible d'étendre les systèmes d'information de l'État aux collectivités locales (moyennant quelques adaptations). Cette mutualisation porte sur les plateformes techniques, la formation des utilisateurs, l'assistance, etc., et permet de faire des économies d'échelle importantes.

#### c. La progressivité :

L'expérience montre qu'il faut procéder par paliers, en commençant toujours par l'État, pour une extension ensuite aux collectivités territoriales.

#### d. L'ouverture sur les citoyens et l'entreprise (pas besoin d'autres explications).

#### e. La conduite de changements :

La mise en œuvre des solutions informatiques doit être faite suivant un plan de conduite de changements pour accompagner les utilisateurs face aux changements induits et les aider à l'appropriation et à l'utilisation du système. Ce plan comporte généralement des actions de sensibilisation, de formation et d'assistance de proximité, accompagné par un programme de communication.

## Débats

### Questions :

Le paiement en ligne est obligatoire pour un certain nombre de citoyens ou d'entreprises. C'est un problème dans beaucoup de pays quel que soit le niveau de développement de l'Internet en termes d'infrastructures ou d'usage. Quand peut-on rendre des paiements en ligne obligatoires, pour qui, à partir de quel seuil ? Il y a là une problématique qui est compliquée, puisqu'il y a des gens qui (soit parce qu'ils sont âgés, soit parce qu'ils sont fragiles, soit parce que les territoires sont mal équipés) ne peuvent pas répondre à ces obligations.

Pourriez-vous préciser ce qui est fait dans votre pays en termes de paiement en ligne et en termes d'obligations ? Et éventuellement, les difficultés que vous rencontrez et la manière avec laquelle vous arrivez à surmonter ces difficultés ?

### Réponse de M. Merzouki :

Il y a deux situations :

- les impôts et taxes recouverts par la DGI : l'IS, la TVA et une partie de l'IR. Pour ces trois types d'impôts, il y a obligation de paiement en ligne pour une partie seulement des contribuables, selon le seuil du montant du chiffre d'affaires (à partir d'un chiffre d'affaires de 50 millions de dirhams, c'est-à-dire à peu près 5 millions d'euros, ramené maintenant à 20 millions de dirhams). Dès lors, les contribuables qui remplissent ces conditions en matière de TVA, d'IS et d'IR ont l'obligation de faire leur déclaration et de procéder au paiement en ligne ;

- les taxes locales, notamment les trois taxes qui sont gérées par la DGI et recouvrées par la Trésorerie générale : la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe des services communaux. Le paiement en ligne est laissé au libre choix des contribuables (pas d'obligation), mais il n'y a pas d'engouement particulier pour ce type de paiement (1 ou 2 % des encaissements de l'année), certains n'ayant pas de facilité avec l'Internet ou n'ayant pas de carte bancaire. En outre, malgré toutes les campagnes d'information, certains ignorent encore l'existence de cette faculté de payer en ligne.

#### **Questions :**

Quel est le statut des régisseurs, comment sont-ils nommés ?

D'un point de vue règlementaire, les receveurs municipaux sont-ils considérés comme le comptable de rattachement au sens où un régisseur, normalement, exécute ces opérations pour le compte et sous la responsabilité d'un comptable de rattachement ?

Concernant le paiement en ligne, avez-vous réglé le problème de la disponibilité de la trésorerie ? Est-elle immédiatement disponible lorsque le paiement est fait en ligne ?

Concernant le reporting, le compte de gestion du receveur de la collectivité locale est-il édité automatiquement au niveau du système d'information au Maroc ?

#### **Réponse de M. Merzouki :**

Le régisseur est le bras droit d'un comptable et agit pour son compte. Mais les régisseurs de recettes dans les collectivités locales agissent pour le compte des receveurs communaux, et c'est un agent de la collectivité qui est nommé en tant que comptable par le président de la collectivité concernée. Le système fiscal local marocain l'a institué comme l'encaisseur de droit des créances qui sont gérées par les collectivités. Comme exposé précédemment, il y a deux types de recettes : les recettes qui sont gérées par la collectivité elle-même qui passent toutes par le régisseur. Le contribuable n'a affaire au comptable public – qui est le receveur – que lorsqu'il y a défaillance de paiement auprès du régisseur et qu'il y a émission d'ordre de recette. Autrement, tous les paiements au comptant – qu'ils soient sur déclaration ou spontanés – se font auprès de ce régisseur. Bien entendu, hiérarchiquement, ils dépendent de la collectivité, du Président de la collectivité, mais comptablement, ils relèvent des services du Trésor, en l'occurrence du receveur communal. Celui-ci a tous les pouvoirs pour procéder aux contrôles nécessaires qui sont prévus généralement par les textes relatifs à la comptabilité publique.

Concernant la disponibilité des fonds avec le paiement en ligne, le circuit du versement de la recette de la banque vers les services du Trésor prend généralement 48 heures en tout et pour tout. Cela dure plus longtemps en cas de problème (une mauvaise imputation de la recette par le comptable), car il faut l'identifier puis procéder aux rectifications nécessaires.

Quant aux comptes de gestion, le Maroc dispose d'une application dédiée aux comptes de gestion, autonome et interconnectée/interfacée avec les autres applications, qui puise les données des différents applicatifs métiers pour produire le compte de gestion.

#### **Question au représentant de la France :**

Qu'est-ce qui a présidé au changement de l'application qui gère les collectivités territoriales en France pour migrer vers Hélios ?

#### **Réponse de Noël Eyrignoux :**

Il y a trois raisons à ce changement, dont deux techniques (et donc relativement moins importantes). La première, c'est la multiplicité des applicatifs. Cela coûte cher, oblige à former les personnels et pose des problèmes de mobilité des collaborateurs. La deuxième raison, c'est l'absence d'ouverture à l'Internet de ces applicatifs, qui ne permettaient pas des restitutions directes aux ordonnateurs en utilisant l'Internet. Le représentant du Maroc, dans les facteurs de succès, a dit fort justement qu'il faut des outils participatifs et pouvoir associer les ordonnateurs. Mais la vraie raison est l'extrême permissivité de cet outil qui permettait de mauvaises habitudes par les collaborateurs et les comptables.

Par exemple, l'ordonnateur qui faisait une erreur téléphonait à la trésorerie et celle-ci reprenait la main dans l'applicatif pour la rectifier. Or chacun, l'ordonnateur et le comptable, doit rester à sa place. Le meilleur moyen de changer les habitudes était de changer les systèmes. Ce changement a soulevé beaucoup de critiques parmi les trésoriers et les collaborateurs qui ont considéré que le nouvel outil n'était pas facile, la vraie raison est qu'ils avaient compris qu'on leur demandait de changer de culture et de changer de manière de travailler.

#### **Questions :**

Quels dispositifs de maîtrise de risques liés à la cybercriminalité le Maroc a-t-il mis en place pour prévenir les éventuels risques liés au paiement en ligne?

Par ailleurs, une gestion intégrée suppose que l'ordonnateur déverse les données directement dans la gestion du comptable. Quel dispositif est mis en place pour faire respecter le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ?

#### **Réponse de M. Merzouki :**

Concernant la sécurité, on est en présence de deux systèmes. Le nouveau système, à savoir les systèmes intégrés, et puis le système que l'on va bientôt abandonner. Les systèmes intégrés ont plusieurs niveaux. Pour l'accès en mode HTTPS, il faut un login et un mot de passe avec authentification forte, avoir un certificat SSL et une clé cryptographique (qui n'est pas, aujourd'hui, généralisée à l'ensemble des utilisateurs du système). C'est, dans un premier temps, destiné à la trésorerie ministérielle, car le processus de règlement, totalement dématérialisé, est au bout de la chaîne et présente donc un risque. En 2010 et 2011, le système a été généralisé à l'ensemble des départements ministériels.

Concernant le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, dans le cas des systèmes intégrés, il va de soi que chacun intervient dans le domaine qui lui échoit en matière de comptabilité publique, de sorte que l'ordonnateur et le comptable ne peuvent accéder qu'aux opérations qui leur sont propres.

#### **Questions :**

Pouvez-vous expliquer davantage comment la dématérialisation de la commande publique fonctionne ?

Quels sont les différents acteurs intervenant dans le processus de passation des marchés publics ?

Où se situe la fonction contrôle interne ?

#### **Réponse de M. Merzouki :**

La dématérialisation est encore à son début et limitée à un portail de publication des informations relatives aux marchés publics, notamment les appels d'offres, ainsi que celles relatives aux entreprises enregistrées qui agissent dans le domaine des marchés publics. Jusqu'à maintenant, les modules dédiés ne sont pas entièrement finalisés. Ils le seront d'ici l'entrée en vigueur de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2014 qui fixera les règles en matière de soumissions électroniques.

Concernant les intervenants dans le processus de marchés publics, dans la phase administrative, il y a le maître d'ouvrage et l'entreprise partenaire. Dans la phase comptable, ce sont les services comptables qui ont les deux casquettes : le contrôle financier et la comptabilité. Tout marché –avant que le maître d'ouvrage ne donne l'ordre de service de commencer l'exécution de la prestation– doit être soumis au visa préalable, qui est un visa de contrôle d'engagement. Avant l'approbation du marché par l'autorité de tutelle pour les collectivités locales, il faut procéder à l'engagement.

En matière d'engagement dans le domaine des collectivités locales, le contrôle est assez allégé, se limitant à celui de la disponibilité des crédits. Il n'y a plus de contrôle de conformité aux lois et aux règlements d'ordre financier, qui existe toujours pour l'État, mais qui a été supprimé pour les collectivités locales. Le premier contrôle est donc au stade de l'engagement par les comptables, qui se limite à une vérification uniquement des disponibilités décrites. Le deuxième type de contrôle est un contrôle de validité au stade du paiement. Il s'agit de vérifier le service fait, d'obtenir un acquis libératoire, etc.

En interne, la réglementation en vigueur fait obligation au maître d'ouvrage et à l'administration, de procéder à l'audit de tous les marchés qui sont d'un montant supérieur à 5 millions de dirhams (environ 500 000 euros), soit par les services d'audit de l'administration concernée, soit par des audits externes qui sont commandés par ladite administration.

**Mme Le Thi Anh, Vietnam**, présente l'expérience vietnamienne en matière d'informatisation de la gestion financière du secteur public.



Toutefois, en raison de malencontreuses raisons techniques, la transcription de l'intervention de **Mme Le Thi Anh** n'a pu être réalisée.

Vous trouverez, cependant, son diaporama de présentation ci-après.

Nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour cet incident indépendant de notre volonté.







# Système d'information pour la gestion budgétaire au Vietnam

Abidjan, Novembre 2013

1



## Sommaire

- Particularités de la gestion budgétaire au Vietnam
- Présentation du Système d'information pour la gestion du budget et de la trésorerie(TABMIS)
- Le processus TABMIS

2



## Particularités de la gestion budgétaire au Vietnam

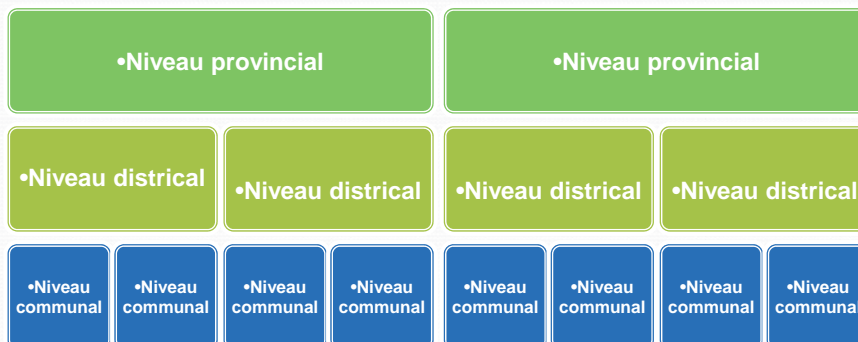
- budget à 4 paliers – type chevauchement
- 5 niveaux de répartition du budget central

3



## Budget à 4 paliers

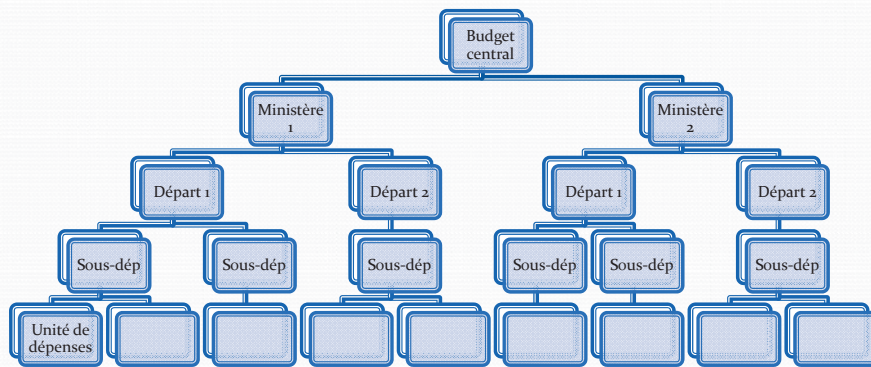
### Niveau central



4



## 5 NIVEAUX DE REPARTITION DU BUDGET CENTRAL



5



## Le processus de répartition budgétaire

- 4 échelons budgétaires : budget central, provincial, du district et communal
- 5 niveaux de répartition budgétaire à commencer par le niveau supérieur jusqu'au niveau inférieur
- Re-prévision budgétaire
- Budget reporté à l'année suivante

6



## Répartition et exécution du budget



Répartition budgétaire

Engagement et dépense

Fonds disponibles = Budget – Engagements contractés  
– Dépenses courantes

7



## Présentation du TABMIS

- Le système d'information pour la gestion du budget et de la trésorerie (TABMIS) fait partie d'une initiative du gouvernement visant à reformer le système vietnamien de gestion budgétaire
- TABMIS est un projet clé en main, une solution Commercial-Off-the-Shelf Oracle Software Solution and Hardware Platform intégrée, mis en place à tous les niveaux administratifs (central, provincial et le niveau des districts) dans l'ensemble du pays

8



## Les objectifs du TABMIS

- Améliorer la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques à travers la modernisation du trésor public et des fonctions de gestion budgétaire.
- Normalisation des processus budgétaires et de trésorerie
  - Améliorer l'efficacité & l'efficacité opérationnelle
  - Promouvoir et mettre en place un enregistrement et un reporting comptables rigoureux, exactes et dans les délais
  - Promouvoir la responsabilité et la capacité d'audit

9



## Les objectifs de TABMIS – suite

- Promouvoir un enregistrement et un reporting exacte et en temps utile aux fins d'améliorer la capacité financière du Gouvernement vietnamien et de le soutenir dans la démarche de gestion plus efficace du budget.
  - Améliorer la gestion de la dette publique
  - Améliorer la transparence de la gestion budgétaire publique

10



## LE LOGICIEL TABMIS

- **La conception du TABMIS est fondée sur :**
  - International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)–Normes Comptables Internationales du Secteur Public
  - Treasury Reference Model (TRM) de la BM et du FMI
  - La loi de finances du Vietnam et les documents qui lui sont associés

11



## LE LOGICIEL TABMIS – suite

- **Logiciel prêt à l'emploi, disponible sur le marché (Commercial-off-the-shelf (COST)) pouvant être raccordé à autres systèmes**
  - Processus métier et fonctionnalités conformément à la pratique internationale Oracle Financial EBS (ver.11.5.10.2) pour le secteur public
  - Les fonctionnalités sont intégrées
  - La configuration du système est basée sur les processus métier

12



# LES PROCESSUS TABMIS

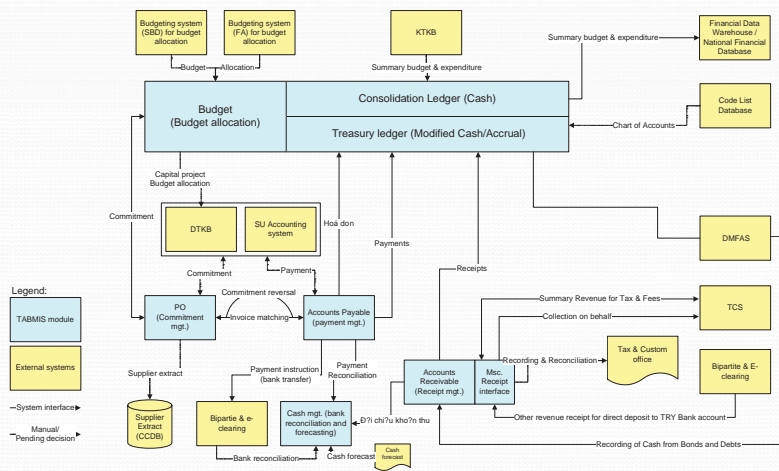


13



# PROCESSUS METIER

To-be process flow:



Last Update Date 5/21/2012  
Last Update Time 11:20

TABMIS Functional Diagram

14



## Trames du plan comptable – la colonne vertébrale du TABMIS

- 12 segments comprenant 43 chiffres

The screenshot shows a software window titled "TABMIS\_COA\_HANOI" with a list of 12 segments on the left and their corresponding English labels on the right. Each segment has a text input field and a dropdown arrow.

Segment (French)	Label (English)
Mã quỹ	FUND TYPE
Mã tài khoản tự nhiên	NATURAL ACCOUNT
Mã nội dung kinh tế	ECONOMIC CODE
Mã cấp ngân sách	BUDGET LEVEL
Mã đơn vị có quan hệ với ngân sách	ORGANIZATION CODE
Mã địa bàn hành chính	LOCATION
Mã chương	CHAPTER
Mã ngành kinh tế	FUNCTION CODE
Mã chương trình mục tiêu, dự án	TARGETED PROGRAMS/PROJECTS
Mã kho bạc nhà nước	TREASURY CODE
Mã nguồn ngân sách nhà nước	FUND SOURCE
Mã dự phòng	RESERVED SEGMENT

Buttons at the bottom: OK, Cancel, Combinations, Clear, Help.



## Trames du plan comptable – Segments principaux de code compte (indiquant le type de compte)

The screenshot shows a software window titled "TABMIS\_COA\_HANOI - Find" with a search bar containing "Mã tài khoản tự nhiên". Below the search bar is a list of account codes and descriptions. Two categories are highlighted with red circles and labels:

- Recurrent budget:** Accounts 9514 through 9558.
- Capital budget:** Accounts 9559 through 9562.

Buttons at the bottom: Find, OK, Cancel.





## Trames du plan comptable – Programme/projet ciblé

Mã chương trình mục tiêu, dự án	Description
00011	Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo
00012	Dự án khuyến nông - lâm - ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất - phát triển ngành nghề
00013	Dự án dạy nghề cho người nghèo
00014	Dự án nâng cao năng lực giảm nghèo
00015	Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo
00016	Dự án thực hiện hoạt động giám sát - đánh giá
00017	Dự án hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo
00018	Dự án hỗ trợ nâng cao năng lực giảm nghèo, truyền thông và giám sát đánh giá chương trình
00030	Chương trình mục tiêu quốc gia Dân số và Kế hoạch hoá gia đình
00031	Dự án giáo dục truyền thông - giáo dục thay đổi hành vi
00032	Dự án nâng cao chất lượng dịch vụ kế hoạch hóa gia đình
00033	Dự án đảm bảo hậu cần và đẩy mạnh tiếp thị xã hội các phương tiện tránh thai
00034	Dự án nâng cao năng lực quản lý - điều hành và tổ chức thực hiện Chương trình
00035	Dự án nâng cao chất lượng thông tin quản lý chuyên ngành dân số và kế hoạch hóa gia đình
00036	Dự án thử nghiệm - mở rộng một số mô hình - giải pháp can thiệp - góp phần nâng cao chất lượng dân số v
00037	Đề án kiểm soát dân số các vùng biển, đảo và ven biển giai đoạn 2009-2020
00038	Dự án đảm bảo hậu cần và cung cấp dịch vụ kế hoạch hóa gia đình
00039	Các địa phương thuộc chương trình mục tiêu quốc gia Dân số và Kế hoạch hóa gia đình

17



## Trames du plan comptable – Secteur (Code fonction)

Mã ngành kinh tế	Description
000	Không xác định
011	Trồng trọt
012	Chăn nuôi
013	Trồng trọt và chăn nuôi hỗn hợp
014	Hoạt động dịch vụ nông nghiệp
015	Hoạt động thú y
016	Thuỷ lợi và các hoạt động dịch vụ có liên quan
017	Trồng rừng và chăm sóc rừng
018	Hoạt động dịch vụ lâm nghiệp
021	Hoạt động - định canh định cư và kinh tế mới
022	Khai thác thủy sản
023	Nuôi trồng thủy sản
024	Khai thác gỗ và lâm sản khác - thu nhặt sản phẩm từ rừng... và dịch vụ li...
025	Danh mục test Duyệt1
029	Hoạt động nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản khác
041	Khai thác và thu gom than cứng - than non và than bùn
042	Khai thác dầu thô và khí đốt tự nhiên

18



## Trames du plan comptable – Source des fonds

Mã nguồn ngân sách nhà nước	Description
17	Kinh phí thực hiện chính sách
18	Kinh phí khám chữa bệnh cho trẻ em dưới 6 tuổi
19	Kinh phí khám chữa bệnh cho người nghèo
20	Kinh phí cắm mốc biên giới
21	Kinh phí hỗ trợ xây dựng văn bản pháp quy
22	Kinh phí giải báo chí quốc gia
28	Kinh phí giữ lại
29	Kinh phí thường xuyên khác
30	Nguồn kinh phí khác
31	Nguồn vốn đầu tư
41	Nguồn trái phiếu chính phủ
49	Nguồn vốn đầu tư khác
51	Ngân hàng thế giới
56	ADB
61	JAICA
66	JBIC
71	AFD

19



## Répartition budgétaire – Accès au TABMIS

- Administrations financières : niveaux central, provincial et des districts
- Ministères : 37 ministères

20



## Le processus d'engagement et d'exécution des dépenses

- Création du bon de commande
  - Affectation des fonds & Validation du bon de commande et création de la facture
- Rapprochement des factures par rapport au paiement du bon de commande

21



## Le processus d'engagement et d'exécution des dépenses

- Bons de commande normalisés pour les contrats à durée d'un an
- Accords cadre pour les contrats pluriannuels, autorisation de mise en œuvre
- Affectation des fonds préalablement à la réception des biens et services -> empêcher les dépassements budgétaires
- Rapprochement des factures et des autorisations de mise en œuvre ou des bons de commande

D15

22



## Interfaces avec autres systèmes

- Système de recouvrement des impôts (TCS - Tax Collection System)
- Système de gestion de la dette (DMFAS-DEBT Management System)
- Système de paiement interbancaire
- Paiements bipartites avec les banques
- Système de paiement inter-trésorerie
- Base de données commune de la liste des codes - Common Code List Database
- Système d'entreposage des données

23



## Reporting dans le TABMIS

- Budget
- Budget vs. réel
- Paiement des dépenses et des dettes
- Recettes et emprunts
- Performance du budget de l'Etat (net hors recettes & dépenses)
- Autres: listes des transactions, grand livre, bilan intermédiaire

24



## Etendue des rapports

- Par pays, province, district, commune
- Par type de dépense (courantes et en capital)
- Par programme/projet
- Par origine (donneur) des fonds
- Par secteur
- Par chapitre
- Par code économique

25



## Rapports

- B1-01 : Budget au niveau 0
- B1-03 : Budget au niveau 1
- B3-01 : Résumé des paiements des dépenses et des emprunts
- B3-03 : Détail des paiements des dépenses et emprunts
- B2-01 : Résumé des recettes et emprunts
- B2-02 : Détails des recettes et emprunts
- B8-01 : Net hors recettes et dépenses
- B9-01 : Bilan financier

26

## **Présentation de cas concrets (suite) : Quels systèmes d'information pour la gestion financière du secteur public local ?**

**Modérateur :** Adama Koné, Côte d'Ivoire, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique

**Panélistes :**

- Seydou Barro, Burkina Faso, Directeur de l'Informatisation du Trésor
- Pierre Juanchich, France, Administrateur général des Finances publiques

### **Seydou Barro, Burkina Faso**

La présentation de l'expérience du Burkina en matière de système d'information des collectivités s'articule autour des trois points suivants :

- Rappel sur le cadre juridique et institutionnel du système d'information ;
- Le processus de production et de diffusion des données ;
- Les outils informatisés (un outil sur la gestion intégrée de la comptabilité des collectivités est en phase de déploiement).



Le système d'information est un ensemble organisé de ressources, qui permet de collecter, regrouper, classifier, traiter et diffuser l'information. Au Burkina Faso, le système de gestion des collectivités est organisé autour d'un ensemble de corpus juridiques : le Code général des collectivités, les textes spécifiques liés à la gestion financière, le régime financier et comptable des collectivités territoriales, la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales, le plan comptable des collectivités territoriales. Un système d'information doit s'appuyer véritablement sur un ordonnancement juridique, une organisation, une harmonisation au niveau des collectivités pour pouvoir permettre l'appréciation des données agrégées.

Le Burkina Faso a deux types de collectivités : la commune et la région. Il y a 351 communes, dont 49 communes urbaines, deux à statut particulier et 302 communes rurales. Depuis 2006, le Burkina entre dans la communalisation intégrale, où tout le territoire est administré par des collectivités (une commune ou une région). Ces collectivités territoriales ont une certaine autonomie de gestion et sont gérées par des personnes élues. Il existe également des circonscriptions administratives que sont la province et la région. Cette dernière a les mêmes délimitations territoriales que la région comme collectivité territoriale, mais les personnes en charge de leur gestion sont différentes.

Contrairement à la Côte d'Ivoire qui n'a qu'une tutelle, le Burkina connaît une double tutelle : financière (exercée par le ministère de l'Économie et des Finances) et technique (assurée par le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, le ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, ainsi que le ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité).

Par ailleurs, les organisations professionnelles, les communes et les régions font partie d'associations au niveau international : l'association internationale des régions francophones et l'association internationale des maires francophones.

Le processus d'information des données financières des collectivités est organisé autour de deux points : le processus budgétaire et le processus comptable des collectivités. Dans le processus budgétaire, lors de l'élaboration du budget, interviennent des commissions techniques, aux niveaux régional et interministériel, qui sont des instances de validation du budget élaborées au niveau de l'ordonnateur par le truchement du Conseil municipal.

Le contrôleur financier intervient lors de la phase administrative de l'exécution du budget pour valider les actes d'engagement de l'ordonnateur et apposer un visa d'appréciation de la légalité et du respect de la procédure en matière d'exécution du budget. Il procède aux liquidations et les mandats parviennent au comptable receveur municipal ou régional qui assure les vérifications et les paiements, etc. Les échanges d'informations entre l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable sont assez dynamiques au cours de tout le processus.

Dans le cadre du processus comptable, il a été mis en place un nouvel outil, le logiciel de comptabilité intégré des collectivités territoriales. C'est une base de données qui intègre la comptabilité de l'ordonnateur et celle du receveur municipal ou régional et qui permet d'agrèger l'ensemble des données des collectivités. Les principaux objectifs sont d'assurer la tenue de la comptabilité, la production automatique et régulière des états de synthèse ainsi que de données statistiques et agrégées pour l'analyse des finances locale et d'intégrer les opérations des collectivités dans le tableau des opérations financières de l'État. Sur ce dernier point, en effet, la comptabilité et la gestion de la trésorerie étant assurées par les comptables du Trésor, il y a une cohérence avec le système d'information de l'État, notamment la comptabilité intégrée de l'État qui est gérée par une application à part.

Ce logiciel est modulaire, différents modules (les paramètres, les référentiels, l'état statistique et de synthèse) permettent – selon le profil – d'accéder aux données des phases administrative et comptable et de les mettre à jour. Il est paramétré pour facilement prendre en compte les évolutions, tant au niveau administrateur (changements des cadres administratifs, budgétaires, comptables, règles d'imputation, types d'opérations, etc.) qu'utilisateur (recherches selon des critères définis...). Par exemple, le module « Paramètres » permet de mettre à jour la liste des contribuables et des bénéficiaires et de consulter les dossiers des contribuables, les rôles émis, les agents en charge... Cet outil en version Web facilite la lisibilité, la flexibilité et la sécurité (nonaccès des utilisateurs aux configurations systèmes, accès sur profil et mot de passe...). Il est facile d'utilisation avec un minimum de formation pour les utilisateurs. Dans les phases administrative et comptable, il facilite et fluidifie les échanges entre l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable et permet une plus grande rapidité des opérations.

Certaines difficultés sont apparues lors de la conception de l'outil (non disponibilité de certains états, non prise en compte exhaustive des besoins des utilisateurs dès le début, nécessitant des fonctionnalités complémentaires en cours de projet, disponibilité des experts métier des collectivités). La phase de déploiement a connu aussi des difficultés en raison de la qualité déficiente du réseau informatique et de sa couverture partielle du territoire national. Le Burkina a en conséquence opté pour un déploiement par processus, pour déployer le logiciel progressivement à toutes les collectivités. Dans l'attente de cette généralisation, il est prévu une exploitation en monoposte dans certaines petites communes où il est difficile d'avoir non seulement le réseau électrique, mais aussi le réseau informatique. Il faut rappeler qu'au Burkina, l'administration a son propre réseau, le réseau inter administratif « RESINA », qui s'étend au fur et à mesure aux autres administrations publiques. Enfin, il faut relever la difficile adhésion des acteurs, confrontés à la peur du changement. Avec un peu de sensibilisation et d'accompagnement, ces écueils devraient être résolus.

### **Pierre Juanchich, France : présentation d'Hélios**

La France a trois grandes applications informatiques, chacune étant dédiée à des opérations de comptabilité, des opérations d'exécution du budget de l'État et des dépenses et des recettes :

- Chorus qui gère la comptabilité de l'État, la dépense de l'État et les recettes et produits divers en termes comptables ;
- Copernic, qui est une application qui gère toutes les branches du recouvrement de l'impôt : liquidation, émission des rôles et recouvrement pour les particuliers et les entreprises ;
- l'application pour les collectivités locales.



L'exposé est finalement la synthèse de toutes les préoccupations qui nous ont conduits à échanger lors du séminaire : c'est, à la fois, la difficulté de constituer un réseau de comptables dense, formé, compétent, offrant une technicité permettant de donner des informations comptables de très grande qualité, tendant à la certification et, en même temps, la nécessité d'un appui essentiel aux ordonnateurs pour leur permettre de réaliser les objectifs économiques et politiques qui sont les leurs et pour lesquels ils ont été élus. La mise en œuvre de cette application Hélios devait en outre répondre à une exigence de l'État d'avoir une consolidation qui lui permette de gouverner la stratégie économique nationale. Enfin, le corps des comptables a beaucoup de pouvoirs, celui d'accepter ou de refuser le paiement, mais aussi beaucoup de responsabilités, vis-à-vis du supérieur hiérarchique et du juge des comptes, aux termes desquelles il engage personnellement son argent.

La construction du projet, avec les choix stratégiques y afférents, remonte à la fin des années 90, à une époque où on ne parlait pas encore d'internet. Hélios est devenue l'application unique du secteur public local de la DGFIP (Direction générale des Finances Publiques), qui est une émanation du ministère des Finances et donc fait partie de l'État. Le secteur local est très autonome, à la suite des réformes sur la décentralisation de 1982, avec 2 630 comptables et 20 500 agents, couvrant 36 500 communes sur 100 départements, 26 régions, 980 hôpitaux et leurs établissements publics qui leur sont rattachés. Au total, Hélios devrait être en mesure de gérer 117 000 organismes différents et in fine 171 550 comptabilités, avec l'impératif de rendre pour le 15 mars de chaque année 171 550 comptes de gestion (auparavant, les comptes financiers étaient quelquefois rendus au mois de juin, juste avant la délibération qui devait en certifier l'exactitude avec le Conseil d'administration). Aujourd'hui, grâce à Hélios, dans le meilleur des cas, les comptes financiers sont rendus au 15 février ou, au plus tard, le 15 mars.

A la construction du projet, une première question s'est posée : devait-on mettre en place une application propre au comptable ou ouvrir cette application aux comptables et aux ordonnateurs ? Il s'est alors immédiatement posé une question constitutionnelle. Dans la constitution, les collectivités avaient la liberté du choix de leur administration et donc la liberté de choisir leur propre système d'information. Par conséquent, il a été décidé de faire une application dédiée au seul comptable, mais en même temps ouverte aux ordonnateurs, accessible en temps réel, tout en leur laissant la liberté du choix de leur propre système d'information. Simultanément à cette réflexion, Internet est apparu, facilitant la mise en œuvre du projet.

Deuxième question : fallait-il livrer et déployer le progiciel en une fois ou progressivement ? Comme le Burkina Faso, la France a mis en place Hélios progressivement, autour du cœur comptable. Initialement, le choix était de commencer par les plus grandes collectivités à enjeu financier, mais, très rapidement, nous nous sommes rendu compte que, par rapport à la complexité technique du logiciel et de l'accompagnement à assurer à la fois des collectivités mais aussi des agents, qu'il était finalement plus sage de commencer par les plus simples, c'est-à-dire les plus petites. Ce déploiement a commencé en 2002.

Il a été mis fin au projet, qui a mis 10-12 ans pour se concrétiser, en répartissant les tâches entre maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire ceux qui construisent intellectuellement le projet, et maîtrise d'œuvre, c'est-à-dire ceux qui le construisent sur le plan technique (le service des systèmes d'information de la Direction générale). La séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre est une singularité française, celle-ci n'existant nulle part ailleurs. Ceci a posé d'ailleurs des problèmes de compréhension entre le « métier » et les informaticiens avec leurs propres contraintes. Les modalités de mise en œuvre du projet ont dû tenir compte de l'évolution de la technologie et de la réglementation pendant les 10 ans de sa réalisation. Le projet a commencé dans les années 1997-2000 par une mission exploratoire associant les comptables, les agents des comptables et les informaticiens, dans une grande réflexion sur ce que devait ou pourrait être un bon outil allant vers une qualité comptable, assurant la traçabilité et conduisant vers la possibilité d'une certification aux normes internationales. Compte tenu de la totalité des collectivités, la France gérait plus de 51 nomenclatures différentes. Il fallait donc avoir une application unique qui soit capable de répondre à cet objectif.

En 2001, la mission Hélios a été créée. Assez rapidement, il est apparu nécessaire de revoir toute la réglementation et de commencer par travailler sur la documentation à laquelle pourrait avoir accès le comptable et ses équipes. Particularité d'Hélios : c'est la première application sur laquelle la documentation en ligne était à jour en permanence. En 2003-2004, les premiers modules d'Hélios ont commencé à être déployés sur le terrain à titre de test, à Noisy notamment.



Les premières difficultés sont apparues pour toutes les raisons déjà évoquées : la peur du changement, le fait pour le comptable de perdre son autonomie de décision de comptabilité. La phase d'industrialisation du déploiement a débuté en 2006, en basculant les anciennes comptabilités vers Hélios. Le déploiement s'est poursuivi jusqu'en 2010, avec l'examen des processus : qu'est-ce qui est utile ou inutile, qu'est-ce qu'on doit faire et garder, qu'est-ce qui est totalement obsolète et qu'on garde par habitude depuis des décennies et qu'on doit mettre à la poubelle ? Il a fallu également changer de langage, car celui dans lequel le logiciel était écrit faisait place à la version Web de JAVA.

Hélios a supprimé nombre d'applications qui existaient auparavant, avec un objectif de rationalisation – tant du software que du hardware –, en traitant des problèmes d'habilitation (Hélios est une application extrêmement sécurisée, où le *workflow* circule entre les groupes de travail, avec des habilitations qui sont des profils permettant à chacun d'intervenir en fonction de sa propre compétence, à la fois hiérarchique et en même temps technique). Ce qu'il faut retenir d'Hélios, c'est que ce sont les événements qui pilotent des automates comptables et ce n'est plus le comptable qui va piloter sa propre comptabilité. Le comptable va vérifier que l'automate a correctement fait son travail. La comptabilité est le cœur d'Hélios : le budget, les recettes et les dépenses, les liens qui existent entre le module recouvrement, le module recette, le module dépense avec le module comptabilité et les modules périphériques que sont les modules régies, marchés, activités libérales pour les hôpitaux, les modules cession/opposition, les modules emprunt, hébergé, inventaire, CHD (Contrôle Hiérarchisé de la Dépense) et le contrôle interne.

Tout ceci se résume par la tenue d'une comptabilité dans un système d'information unique et partagé, qui rend un compte de gestion dans des délais, avec une traçabilité sous forme de signes informatiques avec une pièce comptable associée, qui appuie l'écriture comptable et va permettre de tracer historiquement les événements comptables. Autant d'éléments indispensables pour permettre d'arriver à la certification des comptes. Cet univers est partagé en interne, à la fois par le comptable, sa hiérarchie (au niveau départemental, voire national), avec l'ordonnateur (qui, grâce à un portail, est capable d'accéder à tout moment à l'application). L'application Hélios repose sur un principe de fond : la dématérialisation. Donc il a été développé autour d'Hélios des outils destinés à celle-ci, notamment un protocole d'échanges (pour échanger avec l'ordonnateur). Il a fallu également dématérialiser un certain nombre de procédures dans un cadre juridique qui a été complètement partagé par une structure nationale partenariale dans laquelle participaient la Cour des comptes, les associations d'élus et la DGFIP. Elles ont mis au point ensemble tous les éléments qui permettaient d'assurer cette dématérialisation en partant du protocole d'échange standard des données (appelé PESD 2). Autrement dit, il y avait initialement des flux parallèles : un flux comptable informatisé et un flux papier (qui justifiait le flux informatisé). Aujourd'hui, le flux informatisé n'est plus accompagné de papier, mais simplement de documents dématérialisés qui justifient les bordereaux de titres et de recettes, les bordereaux de mandats et les mandats.

En conclusion, les principaux apports d'Hélios sont :

- l'amélioration et la qualité de la sécurité comptable. Aujourd'hui, les 2 650 postes comptables passent la même écriture pour un même événement. L'application offre une meilleure permanence des méthodes, qui est la base de la certification comptable, la piste d'auditabilité, ainsi qu'un meilleur suivi de la situation patrimoniale des collectivités locales (puisqu'on va construire l'état de l'actif et du passif au fur et à mesure que les mandats arrivent) ;
- la simplification des tâches de l'ordonnateur, en lui proposant le calcul d'amortissement, le calcul de sa TVA et la vérification de l'avancée de l'exécution de son budget. Les soldes résiduels sur ses comptes d'imputation budgétaire et sa trésorerie sont accessibles immédiatement. Il peut consulter la situation des tiers (qu'ils soient redevables ou créanciers). À ce stade, l'application n'est pas encore ouverte aux fournisseurs (comme pour le Maroc), ni aux juges des comptes. Mais cela est possible, Hélios étant conçu pour le permettre ;
- l'automatisation des tâches de masse, pour un confort d'utilisation et l'ergonomie. Aujourd'hui, le moteur de poursuite est adapté à la nature des titres des recettes (on ne recouvre pas de la même façon un loyer et la facture d'un malade). Il faut donc avant tout faire un paramétrage extrêmement soigné, quant à la collectivité locale, la nomenclature à utiliser et la typologie même de la comptabilité (qui va se pointer avec la comptabilité État pour assurer le suivi de la trésorerie dans la comptabilité générale de l'État, puisque le compte unique du Trésor est ouvert en France). Par ailleurs, tout se fait grâce à des menus déroulants interactifs (aide, documentation et archivage consultables en ligne).

Hélios est une aventure humaine autour de la volonté d'aider à la fois les comptables et les ordonnateurs dans la tenue correcte des deniers publics et de leur utilisation. L'application a d'ailleurs servi de modèle à plusieurs des systèmes d'information aujourd'hui déployés sur différents continents.

## **Débats**

### **Questions à la France et au Burkina Faso**

#### **France :**

La nomenclature comptable est uniquement une liste de comptes, tandis que le plan comptable est la nomenclature, plus le fonctionnement même des comptes. Pourquoi avez-vous levé le niveau du test réglementaire portant à la nomenclature comptable, tandis que le plan comptable est adopté par arrêté ? En outre, pourquoi la France a-t-elle supprimé le contrôle financier dans le secteur public local ?

#### **Burkina Faso :**

Le contrôleur financier dans le secteur public local au Burkina Faso est un acteur autre que le comptable public. Le contrôleur financier est un acteur de l'exécution du budget de la collectivité locale. Or, au Sénégal, le receveur de la collectivité locale est en même temps le contrôleur financier. Qu'est-ce qui motive ce nouvel acteur de l'exécution budgétaire de la collectivité locale ? Quel est son statut ? Comment est-il choisi ? De quelle administration relève-t-il ? N'y a-t-il pas redondance, au niveau de ses missions, entre son travail de contrôle et celui dévolu aux receveurs de la collectivité locale ?

#### **Réponse de Pierre Juanchich :**

Effectivement, le plan des comptes avec leur modalité de fonctionnement constitue l'automate comptable. La difficulté réside dans les changements de réglementation fréquents qui complexifient le fonctionnement de ces automates. Il est donc nécessaire d'en assurer une certaine supervision. Celle-ci est assurée en France, actuellement, par ce qu'on appelle les contrôles comptables automatisés, qui permettent de s'assurer que les normes, les grands équilibres comptables sont respectés. Donc, un certain nombre de tests sont faits et restitués au comptable, lui permettant de visualiser immédiatement s'il y a un problème ou non.

Le comptable est maintenant plus payeur et percepteur que comptable teneur de comptes. Il est payeur parce qu'il joue ce rôle de contrôle financier avec son devoir d'alerte (les collectivités locales étant maintenant totalement autonomes, elles portent la responsabilité de leurs opérations). Le comptable fait les vérifications de régularité sur la correcte imputation budgétaire des dépenses, et de conformité aux droits et règlements. La qualité comptable va être gérée finalement par un automate. Cela va lui permettre de dégager du temps pour deux types d'opérations : d'une part, les opérations particulières de fin d'exercice et, d'autre part, l'interprétation des comptes, notamment l'examen du fonds de roulement, du besoin de fonds de roulement, des projets, des modalités de leur financement, du suivi des transferts, du suivi de l'imputation des subventions, etc.

Ainsi, tous les travaux de masse qui peuvent être automatisés par Hélios ont été allégés pour le comptable, ce qui lui a permis de dégager plus de temps pour faire les autres opérations.

#### **Réponse de Seydou Barro :**

Je précise que la nomenclature budgétaire (et non pas la nomenclature comptable) et le plan comptable sont adoptés par des textes de niveaux différents. S'agissant du contrôle financier, le contrôleur financier est effectivement une personne distincte du receveur, aussi bien au niveau de l'État qu'au niveau des collectivités locales. Il est nommé par le ministre des Finances pour assurer cette fonction, que ce soit au niveau des opérations de l'État ou des collectivités. Mais parfois, il se peut que ce soit les mêmes – contrôleurs financiers des opérations de l'État et des collectivités – qui soient compétents dans le ressort territorial où ils ont été nommés. Par exemple, un contrôleur financier régional est compétent pour les opérations des collectivités qui sont placées dans la région pour laquelle il est nommé.

### **Questions au Burkina Faso :**

Actuellement, tous les pays membres de l'UEMOA sont confrontés à la transposition des directives de celle-ci, notamment en ce qui concerne le régime financier, la nomenclature budgétaire et comptable. Vous avez mis en place un logiciel de comptabilité intégrée de la collectivité territoriale qui prend en compte la comptabilité de l'ordonnateur et celle des comptables. La directive dispose que la comptabilité de l'ordonnateur est une comptabilité à partie simple. Je voudrais savoir si le logiciel en place prend en compte, par exemple, les dispositions de la directive sur le régime financier et également la directive sur la nomenclature budgétaire et comptable ? Quelles sont les dispositions que le Burkina Faso prend pour matériellement la transposer ? Comment est pris en compte le principe de comptabilité –c'est-à-dire comptabilité à partie simple et comptabilité à partie double– dans le cas du système d'information existant ?

### **Réponse de Seydou Barro :**

Le logiciel ne prend pas en compte les directives de l'UEMOA. Les textes cités sont ceux existants avant celles-ci. Mais la législation actuelle s'approche des directives. Ainsi, l'évolution du logiciel vers la nouvelle directive ne sera pas très compliquée, compte tenu des possibilités de paramétrage prévues. Les projets de tests sont disponibles, mais la mise en œuvre demande qu'on mette en place certains outils, appelés des préalables. Des groupes ont été constitués, prenant effectivement en compte l'ensemble des directives, dégageant les innovations et ce qu'il faut comme préalable avant la mise en œuvre effective de l'ensemble de ces directives. Le travail est fait et la démarche du Burkina, actuellement, est de travailler à lever tous ces préalables pour qu'au moins toutes les directives soient prises dans notre cadre juridique à partir de 2015. Actuellement, l'UEMOA considère qu'on ne respecte pas les échéances. Mais c'est une approche prudentielle, parce qu'aujourd'hui, comme pour la plupart des pays, on a internalisé. Mais l'outil budgétaire, c'est-à-dire la nomenclature comme elle doit être présentée, n'existe pas encore, en raison des difficultés que nous rencontrons.

La question de la comptabilité à partie simple de l'ordonnateur et de celle à partie double du comptable ne pose pas un problème, puisque chacun a son domaine de compétences dans le logiciel. Même au niveau de l'État, cela ne pose pas de problème de conception du système d'information unique car on n'utilise pas les mêmes plans de comptes et qu'on n'utilise pas les mêmes procédures pour comptabiliser les opérations.

### **Questions à la France :**

Pourquoi n'avez-vous pas encore donné l'accès aux juges des comptes ? Quels sont les arguments développés ? N'y a-t-il pas eu des sollicitations des corps de contrôle ?

### **Réponse de Pierre Juanchich :**

La mise à disposition du juge des comptes, non seulement du compte mais aussi des pièces justificatives via un accès à l'application Hélios, est l'étape suivante. Ne pas avoir ouvert l'application est une décision ministérielle. Il est possible de l'ouvrir mais c'est une décision politique qui se prendra en son temps, au niveau du ministre.

### **Questions au Burkina Faso :**

Au Burkina, les opérations des collectivités locales sont-elles déjà intégrées au TOF (tableau des opérations financières) ? Comment se font les échanges d'informations entre l'ordonnateur et les postes comptables ? Y a-t-il une interconnexion entre les postes comptables et les services de l'ordonnateur ou les informations sont-elles échangées par des supports ? Concernant l'utilisation du Web, est-ce pour avoir les informations au niveau central ou bien est-ce toujours entre l'ordonnateur et le comptable ?

### **Réponse de Seydou Barro:**

Les opérations des collectivités sont bien intégrées au TOF. Au Burkina, on produit le TOF de gestion et le TOF de gestion UEMOA où le champ est élargi aux collectivités et à certains établissements publics. Mais, pour le moment, c'est le TOF de gestion qui est diffusé, limité à l'État central.

S'agissant de l'interconnexion entre l'ordonnateur et le comptable, celle-ci est effective puisque le même applicatif est utilisé par l'ordonnateur et le comptable du début jusqu'à la fin. Mais, contrairement à la France, le processus n'est pas dématérialisé, de telle sorte que la circulation informatique est appuyée de documents : sans bordereau physique de mandat comptable, il n'y aura pas de réception informatique. Ces deux processus vont de pair. L'absence de dématérialisation complète pose problème puisqu'avec l'option web, il faut une interconnexion entre les différents services qui exploitent le logiciel. En outre, en raison d'un problème d'infrastructure réseau, se pose la difficulté d'exploitation du logiciel, car sans connexion, pas d'accès au logiciel.

### **Question à la France:**

Comme tout est dématérialisé et qu'Hélios n'est pas encore à la disposition des juges des comptes, comment le comptable public fait-il pour la reddition de ses comptes ? Par ailleurs, l'un des rôles du comptable, en tant que payeur, est d'apprécier la régularité de la dépense en vérifiant la qualité du signataire. Comment cet aspect est-il géré avec la dématérialisation ?

### **Réponse de Pierre Juanchich :**

La signature est assurée par une signature électronique, gracieusement mise en place par la DGFIP, qui ne sert qu'à valider le compte de gestion, les bordereaux de mandats et les bordereaux de titres, ceci dans le cadre de l'accord partenarial associant Cour des comptes, DGFIP et associations d'élus.

Concernant la mise à disposition du juge des comptes des comptes de gestion, le compte est mis en ligne à la disposition du juge des comptes. Il est extrait de l'application Hélios et transféré au juge des comptes. Le juge des comptes dispose d'un outil (appelé XÉMÉLIOS), qui est en fait ni plus ni moins qu'un *business object* qui permet de lire le compte de gestion.

### **Question au Burkina Faso :**

Associer les maires à l'application va-t-il constituer un blocage selon vous, dès lors que leurs services financiers manquent de compétences, surtout dans les communes rurales ?

### **Réponse de Seydou Barro :**

Sur le plan technique, les maires sont accompagnés de personnels qui assurent en fait la gestion de leur budget. Selon la taille de la mairie, les personnels sont d'un niveau suffisamment élevé et aguerris au système financier des collectivités. Avec de la formation, ils peuvent manipuler assez aisément ce logiciel. Mais la question du niveau du personnel se pose au niveau des mairies rurales. La mise en place récente de la fonction publique territoriale pourra renforcer ces structures, en termes de gestion financière.

### **Adama Koné, Côte d'Ivoire, modérateur**

Je voudrais remercier tous nos intervenants de cette matinée qui ont traité des systèmes d'information, de la place et de l'importance des systèmes d'information dans la gestion des collectivités locales. Dans chaque pays, ces systèmes sont importants mais imparfaits. Il faut donc continuer à nous rencontrer et à travailler dans le cadre de nos échanges pour pouvoir tirer le meilleur parti de notre association.

## **Allocution de clôture de M. Gilles BERTEAU Secrétaire général de l'AIST**



**Monsieur le Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique,  
Président de l'AIST,**

**Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux,**

**Mesdames et Messieurs,**

Nous arrivons au terme du 7<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor après trois demi-journées d'échanges et de débats d'un excellent niveau.

Le thème retenu pour l'édition 2013, la gestion financière des collectivités locales, a incontestablement répondu à une attente forte des participants. Je ne tenterai pas l'exercice difficile de faire une synthèse à chaud des débats ; c'est un exercice que nous ferons dans les prochains jours et nous vous adresserons un document de synthèse dans les prochaines semaines.

J'adresse, au nom de tous les participants, mes remerciements les plus sincères aux intervenants de la table ronde et des différentes sessions au cours desquelles ils nous ont fait part de leur expérience, ainsi qu'aux modérateurs qui ont su diriger les débats de manière à laisser la place aux échanges avec les participants.

J'espère, qu'une fois rentrés dans vos pays, vous pourrez tirer profit de nos travaux et des contacts que vous aurez noués avec d'autres pays ou partenaires internationaux. Ne manquez pas de nous faire un retour sur ce que vous mettrez en place pour en faire bénéficier l'ensemble des membres de l'AIST.

L'Assemblée générale de notre association se tiendra cet après-midi, sous la présidence de M. Adama KONE, Président de l'AIST. Nous y ferons le bilan de l'activité de l'année 2013 et déciderons des lieux de nos prochaines actions.

Vous le savez, M. Adama KONE transmettra la présidence de l'AIST à son successeur à la fin de l'Assemblée générale et un nouveau Bureau exécutif sera constitué. Je voudrais rendre hommage ici à M. KONE qui a été un Président très actif et très impliqué dans la vie de notre Association. Je souhaite également remercier chaleureusement tous les membres du Bureau pour leur engagement et pour le plaisir que j'ai eu à travailler avec eux tout au long de l'année.

Je voudrais à présent remercier les autorités ivoiriennes, et tout particulièrement la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, pour leur très grande implication qui a permis la parfaite tenue de notre colloque et l'accueil chaleureux qui nous a été réservé durant notre séjour.

En marge de nos travaux, le colloque a été l'occasion pour nous de découvrir la Côte d'Ivoire et sa culture grâce à la promenade sur le plan d'eau lagunaire et à la magnifique soirée que vous nous avez offertes. Nul doute que tous les participants garderont un souvenir inoubliable de leur séjour à Abidjan.

Je voudrais également exprimer toute ma reconnaissance au comité d'organisation du colloque, présidé par M. Lassina FOFANA, Directeur général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique. Je le prie de transmettre ces remerciements à ceux, nombreux, qui ont tout mis en œuvre, sans compter leur temps, pour assurer la réussite de notre colloque annuel. Un grand merci également à notre maître de cérémonie, M. Kassi Jacques N'GUESSAN, pour avoir remarquablement su rythmer nos travaux et maîtriser le temps.

Je souhaite remercier l'équipe du Secrétariat exécutif de l'AIST, Stéphanie PHILIPPE, Xavier BROSSARD et Odile PAOLETTI, restée à Paris, qui ont, une fois de plus, accompli un travail remarquable dans une parfaite entente avec le comité d'organisation de la DGTCP. Je vous demande de vous lever et de les applaudir ainsi que les interprètes et tous les techniciens pour leurs prestations de qualité.

Le moment est venu de nous séparer. Je vous invite à nous retrouver en 2014 pour ce grand rendez-vous de notre organisation internationale qu'est le colloque annuel.

Je vous souhaite une bonne fin de séjour à Abidjan et un bon retour dans vos pays respectifs.

Je vous remercie.



**Discours de clôture de Monsieur ADAMA KONE**  
**Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique de Côte d'Ivoire,**  
**Président de l'AIST**



**Messieurs les Directeurs généraux,**  
**Monsieur le Secrétaire général de l'Association Internationale des Services du Trésor,**  
**Mesdames et Messieurs les délégués des Pays membres de l'Association Internationale des Services du Trésor,**  
**Honorables invités,**  
**Chers amis de la presse,**  
**Mesdames et Messieurs,**

Après deux jours d'intenses travaux, nous voici au terme du 7<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST) consacré à «la gestion financière des collectivités locales». Je note, avec une réelle satisfaction, que cette rencontre a tenu toutes ses promesses.

En effet, nos échanges ont permis de passer en revue l'essentiel des questions liées aux finances locales, notamment, il est bon de le rappeler :

- les enjeux financiers de la décentralisation ;
- le financement des collectivités locales ;
- le rôle du comptable public ;
- les systèmes d'information financière.

C'est pour moi l'occasion de féliciter l'ensemble des intervenants pour la teneur des communications et la richesse des débats.

Nos travaux ont permis, en effet, de mettre en exergue la diversité d'approches et d'expériences des Etats en matière de décentralisation.

Cependant, il est heureux de constater, qu'à l'issue de nos discussions, une constante majeure se dégage, à savoir la nécessité, pour chaque Etat, de renforcer les acquis du processus de décentralisation en agissant sur certains leviers incontournables tels que :

- la mise en place de mécanismes en vue d'optimiser la mobilisation des ressources ;
- le renforcement du dispositif juridique de gestion transparente desdites ressources ;
- la stricte application de l'orthodoxie des finances publiques par les gestionnaires locaux, ce qui implique le respect des rôles distincts des différents acteurs ;
- l'impérieuse nécessité, pour les Comptables publics, d'insister sur l'assistance et le conseil dans l'exécution de leurs missions ;
- la mise en place de systèmes d'information visant à optimiser le service public local ;
- etc.

Pour ma part, j'ose espérer que les acquis de ce colloque constitueront un vivier dont nos pays respectifs pourraient s'inspirer, en vue d'impulser un dynamisme nouveau à l'action publique locale.

**Mesdames et Messieurs,**

Permettez-moi de renouveler mes remerciements à tous les membres du Gouvernement qui ont soutenu ce colloque à divers niveaux et, particulièrement, Madame le Ministre auprès du Premier Ministre, chargé de l'Economie et des Finances pour sa grande sollicitude.

Je voudrais, de l'avis général des participants, me réjouir de la parfaite organisation de ce colloque et féliciter le Comité d'Organisation local dirigé par M. FOFANA Lassina.

Je ne saurais oublier M. Gilles BERTEAU, Secrétaire général de l'AIST, et son équipe qui ont travaillé avec beaucoup de professionnalisme au succès de ces assises.

Pour terminer, je voudrais exprimer à nouveau, à tous les membres de l'AIST, la reconnaissance du Trésor Public ivoirien pour l'honneur que vous lui avez témoigné en choisissant la Côte d'Ivoire pour accueillir ce colloque auquel vous avez d'ailleurs tenu à participer massivement.

Tout en espérant que l'Assemblée générale prévue pour cet après-midi se tienne dans des conditions aussi excellentes que la présente rencontre, je déclare clos les travaux du 7<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor sur le thème : « la gestion financière des collectivités locales ».

Merci de votre aimable attention.





## PRÉSENTATION DES INTERVENANTS

### M. Adama KONE (Côte d'Ivoire)



M. KONE, Président de l'AIST depuis le 16 novembre 2012, est Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique de Côte d'Ivoire. Il est diplômé de l'Université de Long Island (Etats-Unis) où il a obtenu un MBA option finances. M. Koné est également diplômé de l'Ecole Nationale d'Administration de Côte d'Ivoire.

M. KONE a exercé, depuis 1982, de nombreux postes à responsabilité au sein du Ministère des Finances ivoirien et a notamment été Agent Comptable d'Etablissements Publics Nationaux, Sous-directeur chargé de la Gestion Financière et Comptable des Etablissements Publics Nationaux et Directeur de la Comptabilité Parapublique. Entre 1995 et 2000, il a exercé les fonctions de Directeur de l'Administration et des Finances de la Société Nouvelle de Presse et d'Edition de Côte d'Ivoire, avant de revenir au sein de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique où il a été nommé, en 2001, Directeur général Adjoint puis Directeur général.

M. KONE est, par ailleurs, Président du Conseil National de la Comptabilité et Président de la Commission Nationale de Microfinance.

### M. Noël EYRIGNOUX (France)



Titulaire d'une Maîtrise d'Histoire, M. Noël EYRIGNOUX est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (1978)

Professeur d'Histoire Géographie dans l'enseignement public avant de rejoindre la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, puis la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie d'Aquitaine en qualité de Directeur général des Services (1986/1994).

Directeur général Adjoint chargé du Développement économique, de la Formation professionnelle et de l'Enseignement supérieur, puis Directeur général des Services du Conseil Régional de Poitou-Charentes sous la présidence de Jean-Pierre RAFFARIN (1995/2004).

Depuis 2004, Trésorier Payeur général, puis Administrateur général des Finances publiques au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, il est actuellement Délégué du Directeur général des Finances Publiques à Bordeaux en charge des douze départements des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes.

### M. Henri LOUNDOU (Congo)



Diplômé d'études supérieures spécialisées en finances et contrôle de gestion de l'université d'Orléans (France), M. Henri LOUNDOU est Administrateur en Chef hors classe des services financiers et actuellement Directeur général de la Comptabilité Publique depuis 2003.

Précédemment, M. LOUNDOU a exercé de nombreuses fonctions à responsabilité : Chef de service du Contrôle du budget de l'Etat (1987 à 1989) ; Directeur du Contrôle financier du Budget de l'Etat (1989 à 1994) ; Directeur de l'Ordonnancement à la Direction générale du Budget (1994 à 1998) ; Contrôleur Financier de la Société Nationale d'Assurances (1998 à 2003).

Il va bientôt quitter ses fonctions actuelles pour exercer celles de Directeur général des Recettes de service et du Portefeuille public à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### **M. Xavier RAME (FMI)**



M. Xavier RAME est économiste au sein de la Division de la Gestion financière publique du Département des Finances publiques (Fonds Monétaire International). Il assiste les états-membres dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de modernisation de leur système de gestion financière publique. En outre, il est responsable d'une des équipes chargées de la révision du cadre PEFA et appartient à l'équipe centrale chargée de la refonte du Code de transparence des finances publiques.

Avant de rejoindre le FMI, M. RAME était responsable des activités de conseil en stratégie et gestion publiques au sein d'un cabinet de conseil. De 2006 à 2009, il a exercé les fonctions d'Expert Senior au sein de la Cour des comptes française dans le cadre de la mise en œuvre de la certification des comptes de l'Etat. De 2000 à 2006, il a dirigé des missions de conseil et d'audit d'organisations publiques au sein d'un cabinet d'audit international. Il a commencé sa carrière au Ministère du Budget français en tant qu'inspecteur du Trésor.

M. RAME est ancien élève de l'Ecole Nationale du Trésor française. Il est titulaire d'une maîtrise d'économie internationale et d'une maîtrise de sciences politiques.

### **M. Mohamed-Larbi GHANEM (Algérie)**



M. Mohamed-Larbi GHANEM est Directeur général de la Comptabilité en Algérie depuis 2008. Auparavant, il était Chef de division chargé de l'organisation de la planification et des programmes depuis 1996.

Il a commencé sa carrière comme Chef de service de planification et d'animation économique de Wilaya en 1975. Avant de rejoindre le Ministère des Finances, il a occupé de nombreux postes au sein du Ministère de la Planification, comme Chargé d'études (Habitat-Urbanisme-Plans communaux de développement) puis Sous-directeur des enseignements fondamental, secondaire et technique. Il a poursuivi son parcours comme Chef d'études auprès du cabinet du Délégué au Plan chargé des dossiers CEA-PNUD et Directeur des méthodes et programmes auprès du Conseil National de la Planification.

Ses fonctions l'ont conduit à participer aux travaux nationaux portant sur la réforme de l'Etat (commission des finances locales) et la revue des dépenses publiques, ainsi que sur les réformes du nouveau système financier, de la profession comptable et du processus budgétaire.

Il a travaillé sur des dossiers internationaux (institutions africaines et internationales) dans le cadre des programmes financés par le PNUD et des réunions des ministres africains de la planification. Il a également été membre du conseil d'administration du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et est actuellement membre du conseil d'administration du Fonds algéro-saoudien.

### **M. Ayawovi Soékey SALLAH (Togo)**



M. Ayawovi Soékey SALLAH est Directeur de la Comptabilité Publique à la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique du Togo depuis décembre 2008.

Diplômé de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), option Finances et Trésor, et titulaire du 2<sup>ème</sup> Certificat de Maîtrise en germanistique (option Civilisation), il a suivi le cursus de formation d'Inspecteur central du Trésor à l'Ecole Nationale du Trésor en France en 2002-2003.

Il est membre du Panel de formateurs sur la réglementation financière et comptable au Togo et dans l'UEMOA ainsi que sur la tenue de la comptabilité de l'Etat et des collectivités territoriales depuis avril 2009. Il est également enseignant vacataire de Finances Publiques à l'ENA de Lomé.

### **M. Abdoulaye DIENG (Sénégal)**



M. Abdoulaye DIENG est Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor depuis le 20 décembre 2012. Auparavant, il était Expert Secrétaire exécutif du Projet de coordination des réformes budgétaires et financières.

Inspecteur principal du Trésor de classe exceptionnelle, M. DIENG est titulaire d'une Maîtrise en droit public (Option Relations internationales) et ancien élève de l'Ecole nationale d'Administration et de la Magistrature (1986-1988) d'où il sort major de la section Trésor.

Son parcours dans l'administration sénégalaise est riche de 25 années d'expérience dans des domaines variés à des postes à responsabilité. Il a occupé les fonctions de Fondé de Pouvoirs du Trésorier Payeur régional de Ziguinchor, de Chef de la Division des Etudes, de la Réglementation et du Suivi à la Trésorerie générale puis de Chef du Bureau des Etudes et du Suivi à la Direction générale du Trésor.

Après avoir été Chef de cabinet et Conseiller technique, successivement, du Ministre du Budget, du Ministre chargé des Finances, et du Premier Ministre (de juin 1993 à décembre 2000), il a rejoint la DGCPT du Sénégal comme Chef de la Division de la Comptabilité publique et a participé à l'élaboration des Directives de l'UEMOA sur les finances publiques en qualité d'expert statutaire.

Il a également une expérience internationale comme Expert évaluateur de la Banque mondiale ou d'autres programmes (Guinée Bissau, Union des Comores, Ghana...).

### **M. Rachid TOUZI (Tunisie)**



Administrateur d'Etat, M. Rachid TOUZI est Chef d'Unité des Finances Locales. Il est chargé de la conception et de la mise en œuvre de la législation financière, de l'examen et de l'approbation des principaux budgets des communes ainsi que du suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales et de la centralisation des statistiques des collectivités locales.

Titulaire d'un Certificat de 3<sup>ème</sup> cycle de l'ENA à Tunis obtenu en 1984, il a suivi des formations dans différentes écoles et instituts (ENAP de Québec et ENA de Paris en 1983, IIAP de Paris en 1985 et Institut d'Economie Quantitative du F.M.A en 1993).

Il a contribué en 1990, dans le cadre d'un cursus de formation au FMI, à la conception et la mise en œuvre de la stratégie nationale des AIC et à l'élaboration du Code de la Fiscalité. Il a également participé à la révision de la Loi organique des communes et de la Loi d'orientation budgétaire des collectivités locales.

Ses fonctions l'ont conduit à discuter des prêts aux collectivités locales avec la Banque Mondiale, la BEI (Banque européenne du Développement) et l'AFD (Agence française du Développement).

### **M. Siaka CAMARA (Mali)**



M. Siaka CAMARA est titulaire d'une maîtrise en Droit des Affaires de l'Université de Dakar et est également diplômé de l'Ecole Nationale du Trésor de Paris. Inspecteur du Trésor, il est actuellement Directeur national Adjoint du Trésor et de la Comptabilité du Mali.

Précédemment, M. CAMARA a exercé de nombreuses fonctions au sein de l'administration du Trésor, tant au niveau régional qu'au niveau central : Trésorier Payeur régional de Ségou, Fondé de Pouvoirs à la Trésorerie régionale de Kayes, Premier Fondé de Pouvoirs à la Recette générale du District de Bamako, Chef de Division Suivi des Collectivités Territoriales et des Organismes Personnalisés à la Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Dans le domaine de la décentralisation, il est chargé de cours en gestion financière des collectivités territoriales à l'Institut Universitaire de Développement Territorial de Bamako.

M. CAMARA est aussi formateur en gestion financière et comptable des collectivités territoriales à l'Ecole Nationale d'Administration du Mali.

### **M. Oulaï Boniface GASTON (Côte d'Ivoire)**



M. Oulaï Boniface GASTON est Administrateur civil et Sous-préfet depuis 2008. Il est Directeur de la Tutelle économique et financière à la Direction des Collectivités locales (Ministère de l'Intérieur).

Titulaire d'une maîtrise d'économie appliquée de l'Université d'Abidjan, M. GASTON a suivi un cursus de formation à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) en Gestion Communale (Finances, Comptabilité), et à l'Institut International d'Administration Publique (IIAP) en Gestion Administrative et Financière des Grandes Villes.

Il a en outre suivi une session de formateurs à l'AGENCY for International Development, US-AID Abidjan ainsi qu'à l'IIAP.

Auparavant, il a occupé les postes de Chargé d'études à la Sous-direction des Finances, Programmes et Budgets, membre du comité de rédaction des documents financiers (budgets, programme triennal, compte administratif..) et de Sous-directeur des Finances locales.

Animateur en tant que collaborateur extérieur des termes relatifs au financement des collectivités locales à l'Université des collectivités à Grand-Bassam, il a également animé plusieurs séminaires organisés par le Bureau International du Travail en Côte d'Ivoire, pour les agents mis à la disposition des collectivités locales.

Il a participé à plusieurs séminaires organisés par le Programme de Développement municipal à Cotonou (Bénin) et assure les fonctions de Secrétaire permanent du Comité National des Finances Locales de Côte d'Ivoire (CNFL).

### **M. Orlando ROBIMANANA (Madagascar)**



M. ROBIMANANA, Inspecteur principal du Trésor, est Directeur général du Trésor de la République de Madagascar depuis 2009. Il a auparavant exercé les fonctions de Chargé d'Etudes auprès du Service des Institutions Financières et du Service du Portefeuille de l'Etat de la Direction des Opérations Financières, d'Inspecteur Vérificateur à la Brigade d'Inspection et de Vérification, puis de Directeur de la Brigade d'Inspection et de Vérification auprès de la Direction générale du Trésor.

Diplômé en droit public et en science politique, M. ROBIMANANA a également suivi des formations dispensées par l'ENA française.

M. ROBIMANANA est aussi Président du Conseil National des Assurances, Vice-président du Conseil Supérieur de la Comptabilité, Fondateur et Directeur de Publication du bulletin mensuel de liaison et d'information dénommé «TAHIRY» du Trésor Public Malgache, ainsi qu'administrateur de plusieurs sociétés et établissements Publics.

M. ROBIMANANA exerce également une activité pédagogique au sein de l'Ecole nationale d'Administration de Madagascar, de l'Institut Malgache des Techniques de Planification et de l'Université Catholique de Madagascar.

### **M. Pierre ETOUGHE (Gabon)**



M. Pierre ETOUGHE est diplômé en science économique, en administration des entreprises et de l'Ecole Nationale du Trésor française.

Il a exercé de nombreux postes à responsabilité au sein des services du Trésor du Gabon. Il a notamment été Chef de Service des Dépenses d'Investissement, Agent Comptable à la Caisse Autonome d'Amortissement du Gabon, Directeur de la Dépense à la DGST, Payeur du Gabon à Bruxelles et à Washington.

M. ETOUGHE est actuellement Premier Fondé de pouvoirs à la Direction générale des Services du Trésor (DGST) du Gabon.

### **M. Mohammed MERZOUKI (Maroc)**



M. Mohammed MERZOUKI est actuellement chargé de la Direction du Pilotage des métiers et de l'animation du réseau à la Trésorerie Générale du Royaume.

Auparavant, il a assuré successivement les fonctions de Chef du Service des Etudes financières du secteur public local, de Chef du Service des Etudes financières et de l'Elaboration des tableaux de bord, de Chef du Service puis Chef de Division de la Réglementation des collectivités locales, de Trésorier régional de Rabat, d'Adjoint au Trésorier principal chargé du Centre national des Traitements et de Trésorier ministériel auprès du Ministère de l'Economie et des Finances.

M. MERZOUKI est titulaire d'un doctorat de troisième cycle en « Etudes politiques », de l'Université de Montpellier I et du diplôme de l'Ecole Nationale du Trésor (Paris).

### **Mme LE Thi Anh (Vietnam)**



Diplômée de l'Université Nationale de Hanoï, spécialité de comptabilité, Mme LE Thi Anh est Chef Adjoint du Bureau de la Comptabilité au Trésor Central.

Elle a participé à la mise en place et au déploiement du projet TABMIS (Treasury and Budget Management Information System) depuis l'élaboration de l'appel d'offre jusqu'à maintenant.

Dans l'équipe du projet, elle travaillait comme expert comptable de l'Etat.

Dans la 1<sup>ère</sup> phase, elle a participé à toutes les discussions entre l'équipe de travail du Ministère des Finances du Vietnam et l'équipe de l'entrepreneur (IBM Singapore et Oracle) sur les futures procédures, le processus budgétaire ainsi que le plan comptable public du Vietnam et la compatibilité avec le COA (Chart of Accounts) intégré dans le logiciel "Oracle Financials".

Mme LE a aussi travaillé activement avec les experts d'IBM dans la phase de test (technical test et users acceptance test) ainsi que pour le déploiement pilote dans 2 Trésoreries générales de Haïphong et Hanam (2 provinces au Nord du Vietnam).

Dans la phase de déploiement généralisé dans tous les services du Trésor public et les services locaux des Finances (provinces et districts), elle a participé directement en équipe de travail mixte (Trésor-IBM) et, surtout, elle travaillait en assistance directe aux utilisateurs pour le bon fonctionnement du système, et en particulier le bon "reporting", pour avoir des états budgétaires (rapports comptables) utilisés comme outils de pilotage du budget de l'Etat central et des collectivités locales.

Il faut souligner que le système TABMIS du Vietnam intègre le budget de l'Etat, des Provinces, des districts et des communes en ensemble.

Le déploiement du TABMIS étant terminé, elle travaille maintenant au Trésor central avec le poste de Chef adjoint de la Comptabilité de l'Etat.

### **M. Seydou BARRO (Burkina Faso)**



M. Seydou BARRO est inspecteur du Trésor, il est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'un DESS en Banques et Finances.

Depuis octobre 2012, il est le Directeur de l'Informatisation du Trésor. Avant cette date, il a occupé les postes de Fondé de pouvoirs de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT, Trésor Public), de Chef du Service chargé de la Gestion de la Trésorerie à l'ACCT.

Il est chargé de cours de comptabilité de l'Etat à l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF). Il assure la formation et le recyclage des agents du Trésor Public en charge de la gestion de la trésorerie et aux logiciels-métier du Trésor Public.

A ces titres, il a encadré plusieurs thèmes de mémoire de fin d'études et de groupes d'études sur le sujet et participé à plusieurs jurys de soutenance mémoire à l'ENAREF et à l'ENAM.

Il a également participé à plusieurs séminaires et ateliers internationaux sur des sujets relatifs à la gestion des finances publiques.

### **M. Pierre JUANCHICH (France)**



M. Pierre JUANCHICH est Administrateur général des Finances publiques, Directeur départemental des Finances Publiques de la Drôme depuis mai 2012.

Entré au Ministère des Finances, de l'Economie et du Budget en 1978 comme Inspecteur du Trésor, il a passé l'essentiel de sa carrière au sein de la Direction générale de la Comptabilité Publique où il a exercé diverses fonctions à responsabilité, d'Inspecteur principal Vérificateur, Directeur Adjoint du Trésor Public (Fondé de Pouvoir du Trésorier Payeur Général) à Trésorier Payeur Général des Alpes de Haute Provence.

Il a également été Receveur des Finances détaché dans l'emploi de chef de services comptables et financiers, chargé de la gestion de la recette des finances de la ville de Marseille et de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole.

Il a par ailleurs participé au développement de l'application HELIOS, d'abord comme Pilote Interrégional à l'Interrégion Sud-Est Marseille (2007-2008), puis comme directeur de la mission Hélios (2009-avril 2012)

## LISTE DES PARTICIPANTS

Pays	Nom	Fonctions
ALGÉRIE	Mohamed Larbi GHANEM	Directeur général de la Comptabilité
	Khaled LAKHDARI	Directeur
BÉNIN	Oumara KARIMOU ASSOUMA	1 <sup>er</sup> Fondé de Pouvoir du Receveur général des Finances
	Yaovi Clément AZIAGNIKOUDA	Chef du Service des Collectivités locales
BURKINA FASO	Hortense BONI	Directrice générale Adjointe du Trésor et de la Comptabilité publique
	Mahamoudou BAMBONE	Directeur des Etudes et de la Législation financière
	Seydou BARRO	Directeur de l'Informatisation du Trésor
	Bourahima TARNABDA	Trésorier régional de l'Est
CAMEROUN	Sylvester MOH TANGONGHO	Directeur général du Trésor et de la Coopération financière et monétaire
	Bachirou MOHAMADOU	Sous-directeur du Règlement du Budget de l'Etat et des Comptes
COMORES	Allaoui ABASSE CHEIKH	Fondé de Pouvoir TPG
	Abdérémane ALI AHAMADA	Trésorier Payeur de la Grande Comore
	Ali Saïd NATHARATIE	Trésorier Payeur principal
	Saïd Allaoui ALI	Trésorier Payeur d'Anjouan
CONGO	Henri LOUNDOU	Directeur général de la Comptabilité publique
	Monique MBOULOU née ISSONGO	Fondé de Pouvoir
	Mathieu OMBANDZA	Receveur départemental
CÔTE D'IVOIRE	Adama KONÉ	Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique
	Lassina FOFANA	Directeur général Adjoint
	Konan Jacques ASSAHORE	Directeur général Adjoint
	Bafétégué SANOGO	Inspecteur général du Trésor
	Jules GONNET	Directeur de la Comptabilité parapublique
	Amos BEUGRE	Directeur intérimaire de la Comptabilité publique
	Jacques KASSI	Directeur de la Qualité et de la Normalisation
	Kocounseu MIMBA	Conseiller technique du Directeur général
	Sylvie DADIE	Conseiller technique du Directeur général
	Koné DOFERE	Conseiller technique du Directeur général
	Denis AKA	Receveur général des Finances
Arthur Augustin AHOUSI	Trésorier général	

Pays	Nom	Fonctions
CÔTE D'IVOIRE	Alifa COULIBALY	Trésorier général d'Abidjan Sud
	Amara KONE	Trésorier général de San Pédro
	Karim KANTE	Trésorier général d'Adzopé
	Adama KONE	Trésorier général d'Agboville
	Marcellin OUATTARA	Trésorier général d'Odienné
	Nguessan KOFFI	Trésorier général de Yamoussoukro
	Pauline VIE	Payeur du District de Yamoussoukro
	Lydie GUIBEI	Trésorier principal de Cocody
	Mathias ABLEDJI	Sous-directeur des Collectivités territoriales
FRANCE	Josiane LANTERI	Administratrice générale des Finances publiques Chef de la Mission de Coopération internationale
FRANCE	Noël EYRIGNOUX	Délégué du Directeur général des Finances publiques
	Pierre JUANCHICH	Administrateur général des Finances publiques
	Michel MARTINEZ	Administrateur des Finances publiques
	Ghislaine BALA	Administratrice des Finances publiques
	Patrice COURNET	Administrateur des Finances publiques
	Didier CORNILLET	Administrateur des Finances publiques Adjoint
	Philippe FAURE	Trésorier près l'Ambassade de France en Côte d'Ivoire
	Laurent BILLY	Expert technique international - IGF Abidjan
GABON	Pierre ETOUGHE	Premier Fondé de Pouvoirs à la DGST
	Emmanuel NZE NGOUA	Directeur du Compte de Gestion
	Anicet Landry TOUNGUI	Chef de Service des Collectivités locales
	Francisca MAPANGO KOU MBA	Receveur municipal
	Anicet BANDENGA	Inspecteur central du Trésor - Inspecteur des Services
	Alain KASSA-BAYONNE	Directeur de l'Informatique - Ingénieur informaticien
HAÏTI	Jean Donat André ANDRE	Directeur général Adjoint au Trésor
	Marie Perpetue MICHEL DUBOIS	Directeur du Trésor
KOWEÏT	Abdulrahman ALSAGHEER	Directeur de la Division des Revenus
	Jamal ALSAHLI	Chef du Service de gestion de la trésorerie
MADAGASCAR	Rivomanantsoa Orlando ROBIMANANA	Directeur général du Trésor
	Tianamandimby RAJAONARIVONY RAMANOEL	Directeur de la Comptabilité publique
	Jean Jacques Bazin LEMAINTY	Trésorier général
	Morel EXANDE	Trésorier général
	Imbe DAODO	Trésorier général



<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
MADAGASCAR	Joelisoa Livaniana RAKOTONANDRASANA	Agent comptable central du Trésor et de la Dette publique
	José Richard RAJOELISON	Chargé de Mission
MALI	Siaka CAMARA	Directeur national Adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique
MAROC	Mohammed MERZOUKI	Directeur du Pilotage des Métiers et de l'Animation du Réseau
	Abdallah ABOUSSAAD	Chef de Service du Pilotage de la Gestion des Finances locales
	Mohamed LOUTFI	Chef de Service
MAURITANIE	Yahya H'MEITY	Directeur des Finances locales
NIGER	Gambo SOULEYMANE	Directrice des Etudes et de la Réglementation comptable et financière
	Aichatou ABDOUL LAYE	2 <sup>ème</sup> Fondé de l'ACCT
SÉNÉGAL	Abdoulaye DIENG	Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor
	Galy SARR	Directeur de la Comptabilité publique
	Aminata Diack THIAW	Chef du Centre Informatique DGCPT
TOGO	Mashoud Yérïma AMADOU	Directeur général
	Soèkey Ayawovi SALLAH	Directeur de la Comptabilité publique
	Simdoro Tchozo KALAO	Chargé du Suivi Evaluation de la Réforme de la Fiscalité locale
TUNISIE	Rachid TOUZI	Chef de l'Unité des Finances locales
	Yassin HAMZAOUI	Cadre à l'Unité des Finances locales
VIETNAM	Bui Minh KHANG	Département de Coopération internationale
	Le Thi ANH	Département de la Comptabilité
	To Thi Nguyet NGA	Département de la Planification
ADETEF	Joëlle LOYER	Chargée de Coopération internationale Gestion publique
FMI	Xavier RAME	Economiste
MAE - FRANCE	Isabelle VALOT	Chargée de Mission
AIST	Gilles BERTEAU	Secrétaire général
	Stéphanie PHILIPPE	Chargée de Mission
	Xavier BROSSARD	Chargé de Mission